



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

Hamdije Čemerlića 2/13, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

01-16-1



Broj: 01-03-07-16-1-752-2/11  
Datum: 13.10.2011. godine

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

PRIMLJENO	13.10.2011	Broj	Broj
Organizacioni		broj	odluge
odjel			

01-16-1-1071/11

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BiH  
- ZASTUPNIČKI DOM -

**Predmet:** Dostava Izvješća o reviziji u tri jezične varijante

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 2. Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u prilogu akta dostavljamo vam Izvješće o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu, Komentar na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji od strane Ministarstva financija i trezora BiH, te Odgovor Ureda za reviziju na dostavljene komentare.

S poštovanjem,





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

Hamdije Čemerlića 2/13, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

02-16-1



Broj: 01-03-07-16-1-752-1/11  
Datum: 13.10.2011. godine

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

PRIMLJENO: 13.10.2011			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Radni broj	Stari broj
02-16-1-1971/11			

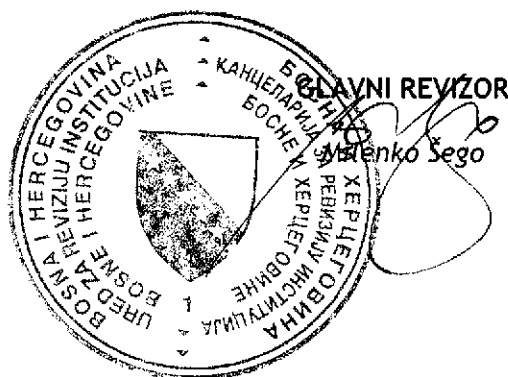
BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BIH  
- DOM NARODA -

**Predmet:** Dostava Izvješća o reviziji u tri jezične varijante

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 2. Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u prilogu akta dostavljamo vam Izvješće o reviziji izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu, Komentar na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji od strane Ministarstva financija i trezora BiH, te Odgovor Ureda za reviziju na dostavljene komentare.

S poštovanjem,





**О РЕВИЗИЈИ ИЗВЈЕШТАЈА О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА  
ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ЗА 2010. ГОДИНУ**

Број: 01-03-07-16-1-752/11

Сарајево, октобар 2011. године

## САДРЖАЈ

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА.....	3
II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ.....	6
1. Увод.....	6
2. Поступање по ранијим препорукама.....	8
3. Систем интерних контрола.....	13
4. Буџет.....	18
5. Финансијски извјештаји.....	22
6. Приходи и примици буџета институција БиХ у 2010. години.....	22
7. Донације.....	29
8. Расходи.....	29
9. Процес јавних набавки на нивоу институција БиХ.....	51
10. Управљање јединственим рачуном трезора.....	53
11. Попис средства и извора средства.....	56
12. Биланс стања.....	58
13. Главна књига трезора.....	59
14. Финансијско извјештавање буџетских корисника.....	61
15. Обрачун вишка расхода над приходима.....	63
16. Процес запошљавања у институцијама БиХ.....	66
17. Вишегодишња капитална улагања.....	67
18. ИРА фондови.....	68
19. Неангажовање кредитних средстава и плаћање накнаде за неангажована средства.....	70
20. Судски спорови.....	72
21. Информациони систем.....	73
III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА.....	77
Табела 2. - Аналитички преглед укупних расхода остварених на нивоу институција БиХ у 2010. години са запажањима ревизије.....	78

## I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Извршили смо ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2010. годину (у даљем тексту: Извјештај о буџету) сачињеног од стране Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Министарство).

### **Одговорност руководства**

Руководство Министарства је одговорно за припрему и фер презентацију Извјештаја о буџету у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања, тј. Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број 33/07) и Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ. Ова одговорност обухвата: осмишљавање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе, одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствене процјене које су разумне у датим околностима. Руководство је такође одговорно за усклађеност пословања Министарства с важећим законским и другим релевантним прописима.

С обзиром да се ради о консолидованом извјештају о извршењу буџета те чињеници да су овим извјештајем обухваћени значајнији процеси у вези са реализацијом буџета за 2010. годину, а да Министарство, када су у питању одређени процеси, није у могућности (а нема ни овлаштења) самостално реализовати дате препоруке, сматрамо да је одговорност неопходно посматрати у ширем смислу, што би значило проширење одговорности на Савјет министара (доношење provedбених прописа, упућивање Парламентарној скупштини БиХ и сл.) и Парламентарну скупштину БиХ (доношење закона или измјена и допуна истих).

### **Одговорност ревизора**

Наша је одговорност изразити мишљење о Извјештају о буџету на основу ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 12/06) и Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI). Ови стандарди налажу да радимо у складу етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да Извјештај о буџету не садржи материјално значајне погрешне исказе те да је пословање у складу са важећим законским и другим релевантним прописима.

Ревизија Извјештаја о буџету обухвата послове Министарства који се извршавају у Сектору за буџет и Сектору за трезорско пословање, а везано за планирање и извршење буџета, анализе, извјештавање, интерну контролу и надзор над буџетским корисницима, управљање Јединственим рачуном трезора, Главном књигом трезора, информационим системима и централизованим обрачуном плата. Ревизијом није обухваћен Извјештај о међународним обавезама Босне и Херцеговине за 2010. годину што је предмет посебне ревизије о сервисирању спољњег дуга. Ревизија укључује провођење поступака у циљу прибављања ревизионих доказа о усклађености пословања и о износима и објелодањивањима датим у Извјештају о буџету. Избор поступка је заснован на просуђивању ревизора, укључујући процјену ризика материјално значајних погрешних исказа у

финансијским извјештајима. Приликом процјене ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја у циљу осмишљавања поступака ревизије који су одговарајући у датим околностима, али не у циљу изражавања одвојеног мишљења о ефикасности интерних контрола.

Ревизија такође укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опште презентације финансијских извјештаја.

Сматрамо да су прибављени ревизиони докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за мишљење ревизора.

### **Основ за мишљење са резервом**

Као што је наведено у поглављу II Извјештаја о ревизији:

- Значајан број препорука датих у Извјештају о обављеној ревизији Извјештаја о извршењу буџета за 2009. годину није реализован, при чему истичемо да дио препорука које су системског карактера није могао бити реализован без активне улоге Савјета министара и Парламентарне скупштине БиХ (тачка 2. Извјештаја).
- Не постоје правила којим би на систематски начин били утврђени оквири потрошње и понашања у институцијама БиХ. Присутне су значајне различитости у институцијама БиХ у погледу потрошње и нерационалног кориштења буџетских средстава (тачка 3. Извјештаја).
- Реализација буџета у оквиру издатака за плате и накнаде запослених није системски уређена доношењем свих подзаконских аката у складу са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ (тачке 3. и 8. Извјештаја).
- Планирање и извршење буџета није у довољној мјери засновано на плановима (програмима) и резултатима рада институција (тачка 4. Извјештаја).
- Управљање јединственим рачуном трезора (ЈРТ), и поред проведених одређених активности у циљу побољшања, није суштински унапријеђено (тачка 10. Извјештаја).
- Министарство није кроз систем Главне књиге трезора обезбиједило тачно исказивање акумулираног вишка прихода над расходима нити књижење распореда истог (тачка 15. Извјештаја).
- Констатовани су значајни недостаци када је у питању провођење процеса јавних набавки у институцијама БиХ који су дијелом условљени постојећом законском и подзаконском регулативом која регулише поменуто подручје (тачка 9. Извјештаја).
- Питање статуса државне имовине није ријешено што има значајног утицаја на начин евидентирања, располагања и управљања истом (тачка 11. Извјештаја).

- Уочен је повећан обим судских спорова покренутих против државе БиХ по разним основима у односу на ранији период, а праћење и мониторинг наведеног процеса (правовремено поступање по пресудама судова, анализа поступака, контрола исплаћених износа, итд.) нису успостављени на задовољавајућем нивоу од стране релевантних институција (тачка 20. Извјештаја).
- Као што је наведено под тачком 21. Извјештаја, информациони систем финансијског управљања има одређених недостатака (нису имплементиране мјере за унапрјеђење функционалности и сигурности система, систем извјештавања није довољно побољшан, модул потраживања није у потпуности функционалан, итд.).
- Информациони систем за централизован обрачун и исплату плата није побољшан (није рађена софтверска оптимизација нити надоградња, није имплементиран систем плата за Министарство одбране, итд) (тачка 21. Извјештаја).

### Мишљење

Према нашем мишљењу, осим за ефекте које на финансијске извјештаје могу имати ставке напријед наведене, Извјештај о извршењу буџета институција БиХ приказује истинито и објективно стање имовине и обавеза на 31. децембра 2010. године, резултате пословања и извршење буџета за годину која се завршава на тај дан и у складу је са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Финансијске трансакције и информације приказане у финансијским извјештајима биле су у свим значајним аспектима усклађене са одговарајућим законима и прописима, осим за могуће ефекте који су наведени у Основу за мишљење са резервом.

Сарајево, 05.10.2011. године

Замјеник генералног  
ревизора

Џевад Некић



Генерални ревизор

Миленко Шего

## II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

### 1. Увод

Канцеларија за ревизију је, у складу са важећим Законом о ревизији, извршила ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2010. годину. Овај извјештај представља консолидовани извјештај свих буџетских корисника и даје укупну слику буџетске потрошње на нивоу институција БиХ. Извјештај је усвојен од стране Савјета министара БиХ 3. јуна 2011. године.

Укупно остварени приходи и примици за финансирање институција БиХ у 2010. години износе 905.896.542 КМ или 88% у односу на приходе планиране у Буџету институција БиХ (искључујући остварене пренесене приходе из претходних година).

Према подацима из Извјештаја, укупни расходи буџета институција БиХ у 2010. години износили су 977.867.303 КМ, а укупни приходи 905.896.542 КМ, што значи да је у 2010. години остварен вишак расхода над приходима у износу од 71.970.671 КМ. Споменути вишак расхода над приходима је покривен из акумулираног вишка прихода над расходима претходних година.

У 2010. години буџетска средства је користила 71 институција које су установљене на нивоу Босне и Херцеговине, а у њима је на 31.12.2010. године било укупно 21.067 запослених. Од наведеног броја институција, њих 68 биле су предмет редовне годишње ревизије од стране Канцеларије за ревизију, а остале институције су новоосноване институције које ће бити ревидиране у 2011. години.

Током ревизије 2010. године, идентификовали смо значајније недостатке и пропусте у пословању институција БиХ, што смо и презентовали у нашем Извјештају. Напомињемо како смо посебну пажњу посветили креирању и давању одговарајућих препорука и исте су у извјештају болдиране и писане у италику. Реализацијом ових препорука требали би се, у доброј мјери, превазићи уочени недостаци и пропусти, те побољшати, односно на знатно виши ниво подићи квалитет пословања и финансијска дисциплина институција БиХ, те обезбиједити транспарентно, законито и намјенско трошење новца пореских обвезника.

У циљу обезбјеђења транспарентности и доступности извјештаја јавности, Канцеларија за ревизију је све појединачне коначне извјештаје о извршеној ревизији буџетских корисника на нивоу институција БиХ за 2010. годину објавила на веб страници Канцеларије: [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)

### Најважнији налази и препоруке

Овим извјештајем се настојао сагледати цјелокупан систем планирања и извршења буџета као и значајнији процеси који су у непосредној вези са планирањем и извршењем буџета институција БиХ за 2010. годину. Такође, предметом ревизије било је праћење имплементације датих препорука у извјештају за 2009. годину.



Узимајући у обзир cjелокупан извјештај, желимо истакнути најважније налазе и препоруке садржане у истом како слиједи:

1. Систем интерних контрола, посматрано у cjелини у институцијама БиХ, још увијек није на задовољавајућем нивоу.

За унапљење система неопходно је: jачање јавне одговорности за утрошени буџетски новац; успоставити квалитетан систем извјештавања о планираним и оствареним резултатима (учинцима); потпуно увођење система интерних финансијских контрола у јавној управи који се заснива на три стуба (систем финансијског управљања и контроле - интерне ревизије - централне хармонизацијске јединице). Систем интерних контрола неопходно је градити на начин који ће омогућити контролу намјенског кориштење јавних средстава.

2. Уочене су мањкавости и недостаци постојеће регулативе за подручје јавних набавки, које имају значајног утицаја на процес провођења процедура јавних набавки.

Неопходно је да надлежне институције (Агенција за јавне набавке, Савјет министара и Парламентарна скупштина БиХ), сагледавајући уочене недостатке Закона о јавним набавкама који су се показали у пракси, приступе измјенама постојећег или доношењу новог закона.

3. Још увијек нису донесени преостали подзаконски акти сходно Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ, као и други акти који регулишу, са становишта намјенске потрошње, посебно осјетљиве категорије трошкова (употреба возила, телефони, репрезентација, путни трошкови, одвојени живот и смјештај).

Неопходно је да Савјет министара у наредном периоду размотри поднесене приједлоге преосталих подзаконских аката који произилазе из Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, јер је доношење истих од изнимне важности за дефинисање поменутих сегмената потрошње.

4. Недостатак стандарда потрошње и понашања на нивоу институција БиХ, када су у питању одређене категорије расхода - трошкова: набавка службених возила, набавка рачунарске опреме, кориштење услуга репрезентације, кориштење авио превоза и хотелског смјештаја и сл.

Нужно је увести стандарде и правила потрошње на нивоу институција БиХ, из разлога што одређене институције, без аргументованих доказа и анализа оправданости искључиво купују скупљу и „квалитетнију опрему“, вишу класу возила, чешће мијењају возни парк и рачунарску опрему, путују бизнис класом, изнајмљују хотеле виших категорија, на путовања шаљу већи број лица него што је неопходно, присуствују свим семинарима и конференцијама, итд.

5. Констатовано је да процес запошљавања, генерално посматрано на нивоу институција БиХ, није довољно транспарентан и да постоје слабости када је исти у питању.

У том смислу, посебно истичемо праксу запошљавања путем уговора о дјелу (и уговора о привременим и повременим пословима), што представља запошљавање на нетранспарентан начин.

Потребно је унаприједити рад органа који имају утицаја на процес запошљавања у институцијама БиХ (Агенција за државну службу, Управна инспекција);

Дефинисати услове у којима је могуће ангажовање лица по основу уговора о дјелу и на који период.

6. Нису усвојени MPC за јавни сектор и не постоје задовољавајуће рачуноводствене политике на нивоу институција БиХ.

Неопходно је усвајање MPC за јавни сектор као и доношење квалитетних рачуноводствених политика на нивоу институција БиХ, посебно имајући у виду чињеницу да буџетски корисници не могу креирати властите рачуноводствене политике с обзиром да функционишу у оквиру јединственог трезорског система (ИСФУ, ЦОИП, модул сталних средстава);

7. Више прописа регулише питање плата и накнада у институцијама БиХ (Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ, Закон о платама и другим накнадама у судским и правосудним институцијама на нивоу БиХ, интерни акт – Парламентарна скупштина БиХ, интерни акт - Уставни суд БиХ), те постоје одређене потешкоће када се два од наведених прописа примјењује на запослене у истој институцији.

Неопходно би било доношење закона о платама и накнадама у институцијама БиХ одвојено за разину извршне власти, законодавне и судске власти, при чему је неопходно узети у обзир статус институција које имају специјалне законе (*lex specialis*);

8. Још увијек није ријешен статус државне имовине, што увелико увећава ризик који се односи на рационално и домаћинско управљање истом.

Неопходно је радити на системском рјешавању питања располагања покретном и непокретном имовином на нивоу БиХ што је један од сегмената опште проблематике државне имовине у Босни и Херцеговини.

Напомињемо да је наведено пресјек најважнијих налаза и препорука садржаних у извјештају који су системског карактера и за чију реализацију је неопходан ангажман како Министарства тако и Савјета министара и Парламентарне скупштине БиХ, као и других институција чија надлежност је везана за одређену проблематику.

## 2. Поступање по ранијим препорукама

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2009. годину и сачинила Извјештај о ревизији за 2009. годину. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности у пословању Министарства везано за буџет институција БиХ и трезорско пословање те је руководству предложено да уочене неправилности размотри и предузме одређене активности у циљу њиховог отклањања. Осим тога, дио датих препорука је системског карактера за чију реализацију је била неопходна, уз Министарства, и активна улога Савјета министара и Парламентарне скупштине БиХ.

Министарство је у прописаном року од 60 дана, у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставило одговор о

предузетим активностима ради превазилажења слабости и неправилности које су идентификоване у Извјештају о ревизији извршења буџета за 2009. годину.

Освртом на препоруке ревизије дате у Извјештају о ревизији за 2009. годину те увидом у предузете активности, утврдили смо сљедеће:

#### Препоруке које су реализоване:

- Извршено је усклађивање плата сходно принципу „иста плата за исти посао“ за запослене који имају пребивалиште на подручју Федерације БиХ.
- Сва примања запослених није могуће везати за ЈМБГ, али је могуће везати за шифру запосленог у ЦОИП-у.
- Омогућен је аутоматски обрачун опорезивог и неопорезивог дијела примања у систему ЦОИП за спољне сараднике из Федерације БиХ који раде по уговору о дјелу те тиме смањена могућност грешке приликом ручног рачунања и уноса података у ЦОИП од стране буџетских корисника.
- Прописан је крајњи рок за подношење захтјева за реструктурирање расхода.
- Инструкцијом о сачињавању годишњих финансијских извјештаја прописано је које позиције и конта треба детаљније образложити као и да се приликом образложења стања сталних средства посебан осврт треба дати на донације у натуралном облику и преузимање сталних средства од других институција.
- Кроз извјештај о извршењу буџета исказују се неновчане донације (исте још увијек немају утицаја на планирање и реализацију буџета наредне године).
- Упутством за унос обавеза у ИСФУ систем које су планиране у буџету текуће године, а чији ће рачуни или коначне ситуације бити испостављени у наредној години, од 08.12.2010. прописана је обавеза информисања о позицијама на којима је извршено резервисање, као и достава података о намјени и образложењу тих разграничења.
- Донесена је Наредба о измјени наредбе о уплатним рачунима, којом је омогућено повлачење података из Главне књиге (таксе и накнаде) са подацима за конкретну институцију.
- Донесено је Упутство којим је између осталог регулисано питање отварања рачуна у оквиру ЈРТ-а.
- Министарство је донијело Одлуку о измјени и допуни Одлуке о висини годишњих стопа отписа сталне имовине код буџетских корисника те обавијестило институције на које се одлука односи путем објаве на веб страници Министарства. Остављено је довољно времена за припремне радње буџетским корисницима правовременим објављивањем Одлуке.
- Усвојен је правилник о приступу удаљених корисника информационом систему.
- Планира се и проводи функција интерне ревизије и обезбјеђује ефикасно управљање перформансама система и на тај начин оптимизирају перформансе инфраструктуре и ресурса информационог система.

#### Препоруке чија је реализација у току:

- У току 2010. године нису донесена преостала подзаконска акта прописана Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ, али су приједлози истих упућени Савјету министара на усвајање.

- Када је у питању успостава ЦХЈ и интерне ревизије, половином 2010. године именовано руководство исте, а Одјељење интерне ревизије у Министарству кадровски је попуњавано током 2010. године. Крајем 2010. године и почетком 2011. године, Одјељење интерне ревизије обавило је прве ревизије у Министарству финансија, а активнија улога се очекује у наредном периоду.
- Процес планирања буџета још увијек није заснован на адекватним анализама, а покренуте су одређене активности у циљу увођења програмског планирања буџета.
- Министарство је 17.05.2011. године донијело Одлуку о формирању комисије за израду Правилника о рачуноводству с рачуноводственим политикама и измјену и допуну Правилника о финансијском извјештавању. Комисија је до завршетка ревизије одржала једну сједницу.
- Упућени су дописи надлежним ентитетским органима везано за трошкове који се плаћају у вези са кашњењем реализације пројеката.
- Министарство је у мају 2011. године сачинило Инструкцију о начину извршења – плаћања извршних судских пресуда преко Буџета институција БиХ. Међутим, иста још није у примјени. Министарство није прописало начин извјештавања кроз достављање анализа извршења буџета уз годишње извјештаје, нити је сачинило анализу плаћања по судским пресудама.
- Обављене су консултације са Правобранилаштом БиХ у вези са спорним уговорима закљученим са пословним банкама и на приједлог истог извршено је раскидање наведених уговора и покренута нова процедура набавке.
- Поступак одобравања краткорочних пласмана је унапријеђен у формалном смислу (прави се одређени приједлог од стране Одсјека за управљање ЈРТ према помоћнику у Сектору за трезор који на крају одобрава министар). Међутим, сматрамо да је потребно даље радити како би се суштински процес одобравања (доношења одлука) унаприједио.
- Евидентирање краткорочних пласмана преко комерцијалних банака се врши на транспарентан начин путем Главне књиге, што није случај са пласманима путем Централне банке.
- Унос рокова плаћања у ИСФУ систем је у дјелокругу буџетског корисника, а Министарство врши повремено мониторинг и праћење тих уноса.
- Посебне процедуре за евидентирање обавеза из ранијег периода са навођењем разлога зашто исте нису евидентирани у моменту настанка обавеза нису донесене, али је дјелимично ово питање обухваћено кроз Упутство за затварање помоћних и Главне књиге трезора за 2010. годину.
- Констатовано је да је донесена одлука о формирању комисије за заједничке набавке која ће са радом почети у 2012. години, што ће бити наставак започетог процеса заједничких набавки на нивоу институција БиХ.
- Имплементиран је модул за стална средства, а тренутно се импортују подаци већих буџетских корисника, након чега ће се систем званично пустити у рад.
- Када је у питању могућност кориштења СДХ мреже за комуникационе потребе МФТ, од IDDEEA је добијен одговор да исту МФТ не може користити због законских ограничења. Остаје да се законски омогући Министарству кориштење СДХ мреже или да се настоје наћи друга рјешења.
- У циљу имплементације модула за праћење јавног дуга, одобрена су средства холандске владе, која у 2010. години нису имплементирана.

- Технички је омогућена системска контрола промјена уноса и провјера коефицијената и функционалност да институције могу одштампати извјештаје о унесеним платама одмах након уноса и исте потписати, с тим да функционалност штампања извјештаја о унесеним платама није пуштена у рад.

#### Препоруке које нису реализоване:

- Нису предузимане активности у циљу анализе могућности законског уређивања интерних контрола како би оне добиле на значају, чиме би се јасније разграничиле одговорности за извршење буџета између Министарства и буџетских корисника.
- Није јасно и прецизно дефинисан правни статус лица којима је истекао мандат у смислу њихове надлежности и одговорности у периоду до именовања нових лица.
- Није временски усаглашен процес планирања буџета са израдом плана и програма рада, као и процес финансијског извјештавања са извјештајем о раду.
- Образложења која буџетски корисници достављају уз финансијске извјештаје су још увијек недовољна и штура.
- Инструкције и упутства која Министарство даје буџетским корисницима на њихове појединачне упите се не објављују на интернет страници Министарства.
- Нису вршене анализе у вези са реализацијом накнада за рад у комисијама с циљем отклањања уочених слабости приликом доношења одлука Савјета министара које се тичу наведеног сегмента издатака у будућем периоду.
- Није сачињено упутство за буџетске кориснике којим би се дефинисао унос података о исплатама накнада за рад у комисијама и обрачуну пореза и доприноса на ове накнаде у циљу одговарајуће примјене законских прописа.
- Нису вршене анализе књижења одређених врста накнада, нити отварање додатних конта у Главној књизи ради обезбјеђења транспарентности.
- Нису донесена детаљнија упутства везана за одобравање и евидентирање прековременог рада.
- Нису предузимане активности у вези утврђивања јасних процедура око подношења, праћења и књиговодственог евидентирања захтјева за рефундацију накнаде за боловање, које буџетски корисници подносе надлежним институцијама за поврат средстава.
- Нису јасно разграничене одговорности буџетских корисника и Министарства када су у питању унос, одобравање, исплата издатака за плате и накнаде запослених у институцијама БиХ.
- Министарство није прописало начин извјештавања о потенцијалним обавезама (кроз достављање анализа извршења буџета уз годишње извјештаје), нити је сачинило анализу плаћања по судским пресудама.
- У инструкцији за сачињавање финансијских извјештаја није захтијевано детаљно образложење новчаних донација и евентуалних обавеза по судским споровима.
- Нису предузимане конкретне активности на доношењу одговарајућих упутстава буџетским корисницима са циљем утврђивања јасних и прецизних правила везаних за издавање и кориштење бизнис картица од стране истих.
- Нису дате инструкције или упутства о начину евидентирања улагања у туђа средства.

- Није вршена анализа реализованих издатака за путне трошкове у 2009. години, у циљу њихове рационализације.
- Сачињавање званичних извјештаја још увијек се ради у помоћним табелама. Интенција је да се измјенама Правилника о финансијском извјештавању промјени, односно прилагоди изглед табеле 1.
- Није разматрана обавеза извјештавања о приходима и за институције чији приходи нису у категорији коју Министарство у својим извјештајима третира као „властити приходи“.
- Министарство није донијело правила у вези са контролом и надлежношћу у поступку сравања прихода.
- Још увијек нису усаглашени законски и подзаконски акти у вези са обухваћањем и признавањем донација.
- И даље се у износ прихода укључује укупан, а не реализовани износ донације.
- Задржан је досадашњи начин приказивања резервисања при чему је прописана обавеза да се уз годишње извјештаје доставе и подаци о резервисањима те намјена и образложење тих позиција.
- Нису реализоване препоруке које се тичу пописа средства на ЈРТ-у.
- Није сачињана листа индикатора за ризична плаћања која би користила лицима која раде на пословима контроле плаћања у Министарству.
- Није било промјена када је у питању контрола фактурисаних износа за трошкове платног промета преко комерцијалних банака у односу на 2009. годину.
- Није вршена анализа адекватности подјеле клијената (буџетских корисника) по пословним банкама у циљу могућих промјена и одређених корекција.
- Нису усаглашене одлуке Савјета министара БиХ о критеријима за додјелу средстава (текући грантови) са Законом о буџету институција и међународних обавеза БиХ.
- Нису утврђени критерији додјеле средстава из текућих резерви са посебном пажњом на појединачне одлуке Савјета министара, које би требале бити у оквиру одобреног износа средстава који се може додијелити непрофитним организацијама, а што је прописано Законом о буџету.
- Нису извршене обавезе у вези са достављањем извјештаја о утрошку додијелених средстава из текуће резерве.
- Нису констатована побољшања када је у питању начин евидентирања и праћења реализације средства за израду пројектне документације за Коридор Vc.
- Није вршена анализа процеса запошљавања у институцијама БиХ нити правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у институцијама БиХ.
- Није ријешено питање застарјеле рачунарске и друге опреме (уништавање, донација) која је отписана на нивоу институција БиХ.
- Није сачињена инструкција која би дала детаљне упуте на који начин се књиговодствено евидентирају стална средства, посебно набавке и донације сталних средстава, као и све специфичности које су евидентирани у пракси,
- Није направљена анализа ризика постојећих информационих система (ИСФУ и ЦОИП) са прегледом могућих утицаја ризика на пословне процесе и циљеве.
- Нису тестиране процедуре за опоравак и поврат података надограђеног ИСФУ система.

- Нису реализоване раније дефинисане препоруке које се односе на документовање постојећих система, креирање документације која се односи на детаљне описе за инсталацију и администрацију ИСФУ и ЦОИП система, план даљег развоја информационог система, план сигурности информационог система и план опоравка у случају пада система.
- У уговорима закљученим са добављачима за набавку софтвера и њиховог одржавања нису уграђене клаузуле по којим Министарство може постати власник изворног кода за купљене апликације за случај да добављачи не буду више на располагању чиме би се обезбиједила расположивост апликација у складу са пословним захтјевима, на вријеме и у оквиру разумних трошкова.
- Није имплементиран нови процес креирања резервних копија на ИСФУ и ЦОИП систему нити процедуре везане за исти.
- Није креиран интерфејс који омогућује аутоматски унос фактуре из система ЦОИП у ИСФУ систем чиме би се убрзао процес и смањила могућност грешке приликом ручног уноса.
- Нису реализоване набавке резервних сервера, виртуелизација система или имплементација удаљене резервне локације чиме би се смањила могућност прекида пословних активности и заштитили пословни процеси од ефеката већих грешака или катастрофа информационих система и обезбиједио правовремени наставак пословања.
- Није извршена анализа квалитета рада и функционалности постојећег ЦОИП система те предложене измјене постојеће апликације у циљу унапрјеђења кроз софтверску оптимизацију истог.

### 3. Систем интерних контрола<sup>1</sup>

Према општеприхваћеном моделу (COSO моделу), систем интерних контрола састоји се од пет међусобно повезаних компоненти: контролног окружења, процјене ризика, контролних активности, информација и комуникација и мониторинга.

Основ цјелокупног система интерних контрола је контролно окружење које подразумијева лични и професионални интегритет и етичке вриједности како руководећих лица тако и свих запослених, њихов став и свијест о интерној контроли, компетентност те организациона структура. Повољно контролно окружење обезбјеђује услове за ефикасно дјеловање интерних контрола. Полазни основ за успоставу задовољавајућег контролног окружења је постојање јасних правила и прописа, одговарајућа расподела обавеза и одговорности те јасно утврђени циљеви.

Иако се предузимају активности на унапрјеђењу система интерних контрола, контролно окружење<sup>2</sup>, као једна од основних компоненти интерне контроле, није задовољавајуће.

Наведена констатација се заснива на чињеницама да планирање буџета у институцијама није још увијек засновано на мјерљивим циљевима и адекватним улазним параметрима и у корелацији са програмом рада, као што и извјештавање о оствареним циљевима није у корелацији са утрошеним средствима, да нису

<sup>1</sup> Систем интерних контрола је јединствен процес којег уводи руководство и запослени институције, а осмишљен је за пружање разумног увјерења да се у извршавању мисије институције постижу следећи општи циљеви: ефикасне пословне операције, поуздано финансијско извјештавање, усклађеност пословања са законима и прописима и заштита имовине.

<sup>2</sup> Контролно окружење подразумијева укупно понашање, пажњу и поступке руководиоца и управе везаних за систем интерних контрола

донесени сви подзаконски прописи дефинисани Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ, да нису донесена јединствена правила и процедуре за значајније категорије трошкова који се јављају у свим институцијама (путни трошкови, трошкови телефона, услуге репрезентације, употреба возила), да постојећа правила потрошње нису довољно јасна, да још увијек има примјера недоследне примјене важећих правила и прописа, да је интерна ревизија још увијек у фази успостављања, те да је и даље нејасно дефинисана појединачна и општа одговорност за трошење јавних средства као и нејасна подјела одговорности у погледу контроле трошења буџетских средства између Министарства финансија и буџетских корисника.

Мада је током 2010. године донесено неколико подзаконских аката, и даље нису донесени сви подзаконски акти дефинисани Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ. Још увијек има значајних области потрошње које нису обухваћене и регулисане одговарајућим правилима и процедурама. Министарство финансија је у току 2010. године израдило приједлоге правилника о условима и начину кориштења службених мобилних и фиксних телефона и службених возила те правилника о репрезентацији и поклонима с циљем јединственог и транспарентног уређења ових издатака у институцијама БиХ и упутило Савјету министара на усвајање. Међутим, исти до окончања ревизије нису разматрани. Констатовано је такође да је сачињен Приједлог одлуке о начину и поступку остваривања права на накнаду за службено путовање у институцијама БиХ те Приједлог одлуке о начину и поступку остваривања права на трошкове смјештаја и накнаде за одвојени живот које су упућене Савјету министара на усвајање.

Поново наглашавамо да недостатак неопходних подзаконских аката, те недовољно јасна и прецизна постојећа акта, имају за последицу различита тумачења и различито поступање у пракси од институције до институције, те повећан ризик за ненамјенско и нерационално располагање јавним средствима.

Такође, као што смо и раније наводили, доношење наведених аката је и један од предуслова за правилну примјену Закона о порезу на доходак којим се предвиђа опорезивање наведених издатака - примања која нису учињена у службене сврхе. Иако Министарство финансија континуирано ради на доношењу неопходних инструкција и процедура за којима се јавља потреба у текућем пословању, и даље има сегмената пословања за које не постоје одговарајућа упутства и процедуре, а која би требало уредити на јединствен начин. Тако, на примјер, још нису донесена одговарајућа правила и процедуре за издавање и кориштење бизнис картица које одређени број буџетских корисника користи, јединствена упутства за правилно евидентирање појединих издатака (нпр. улагања у туђа стална средства), упутства о начину праћења и извјештавања о оствареним приходима, итд.

Такође, и поред препорука ревизије, мишљења, инструкције и упутства које Министарство даје буџетским корисницима на њихове појединачне упите се не објављују на интернет страници Министарства, како би у сваком тренутку била доступна свим корисницима и како би се избјегло вишеструко понављање истих упита и одговора. Само инструкције и упутства која се односе на све буџетске кориснике су предмет објаве на интернет страници.

Надаље, још увијек није прецизно дефинисана подјела одговорности у погледу контроле трошења буџетских средства између Министарства финансија и буџетских корисника. Док члан 14. Закона о финансирању дефинише одговорности Министарства финансија и буџетских корисника, чланом 23. је дефинисано да Министарство финансија има право увида у сву документацију, који је основ за измирење обавеза буџетског корисника, те право и обавезу



одбити захтјев који није у складу са законом, обимом, структуром и динамиком одобрених буџетских расхода и који није заснован на одговарајућим процедурама, те о томе, без одгађања, обавијестити буџетског корисника. Увјерили смо се да је у пракси Министарству финансија веома тешко имплементирати наведене одредбе члана 23. Закона о финансирању, имајући у виду горе наведене слабости цијелокупног система интерних контрола (да још увијек у пракси није заживило програмско буџетирање и евидентирање трошкова по програмима, да постојећи информациони систем омогућава само буџетску контролу на нивоу синтетике, односно позиција дефинисаних Законом о буџету у дијелу прекорачења одобрених износа, док систем не подржава аналитичко праћење буџетских позиција, да не постоје јасна правила и стандарди потрошње, да још увијек није у примјени модул сталних средстава, а на крају, питање је да ли Министарство може оспорити обавезу која је настала, с обзиром да Министарство врши увид у документацију након проведене комплетне процедуре набавке и закључења уговора). С друге стране, већина буџетских корисника сматра да је законитост одређене трансакције потврђена од стране Министарства финансија након њене обраде кроз ИСФУ систем. С тога поново наглашавамо потребу прецизнијег дефинисања одговорности између буџетских корисника и Министарства финансија у погледу контроле трошења буџетских средстава. Као што смо навели и у Извјештају за претходну годину, мишљења смо да, када су у питању значајније трансакције и трансакције које носе веће ризике, контролна функција Министарства финансија треба бити на доста већем нивоу од уобичајеног. Мишљења смо да је потребно идентификовати ризичне трансакције те утврдити превентивне контролне активности оваквих трансакција у циљу правовременог спрјечавања настанка неправилности.

Поред наведеног, важан сегмент ефикасног система интерних финансијских контрола у јавној управи је успостава Централне хармонизацијске јединице као управне организације у Министарству и успостава организационе јединице интерне ревизије у оквиру Министарства финансија и у институцијама БиХ у складу са Законом о интерној ревизији у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 27/08).

Мада је Закон о интерној ревизији ступио на снагу 2008. године, тек половином 2010. године (14.07.2010.) је именовано руководство Централне хармонизацијске јединице, а када је у питању Одјељење интерне ревизије у Министарству, 2010. година је протекла у кадровском попуњавању и дефинисању правила и процедура на основу којих ће ово Одјељење радити.

Тек је крајем 2010. године и почетком 2011. године Одјељење интерне ревизије обавило прве ревизије у Министарству, а активнија улога се очекује тек у наредном периоду.

Услијед кашњења у успостављању ЦХЈ, с обзиром на њену улогу и одговорност за развој и примјену методологије и стандарда за систем финансијског управљања и контроле те интерне ревизије у институцијама БиХ, интерна ревизија у већини институција, које према закону имају обавезу успостављања властите интерне ревизије, није била организована и није функционисала у складу са општеприхваћеним стандардима интерне ревизије. Улога интерне ревизије код ових институција још увијек није у потпуности схваћена и многи од именованих ревизора су се више бавили оперативним пословима интерне контроле, него пословима интерне ревизије у правом смислу.

***Иако се предузимају активности на унапрјеђењу система интерних контрола, потребна су даља унапрјеђења овог подручја која се требају***

заснивати на укупном развоју система интерних финансијских контрола у јавној управи (ПИФЦ)<sup>3</sup>.

Успостављање квалитетног и ефикасног система интерних контрола важно је за законито, транспарентно, економично, ефикасно и ефективно управљање јавним средствима. У том смислу, као и у ранијим извјештајима, истичемо да је неопходно:

- да се од стране Савјета министара БиХ донесу преостала подзаконска акта према Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ, као и остала акта која ће на јединствен и транспарентан начин регулисати значајније издатке који су заједнички за све буџетске кориснике (трошкови телефона, путни трошкови, употреба возила, трошкови репрезентације, набавка опреме, итд.);
- да се убрзају активности на успостављању функције ЦХЈ и интерне ревизије у потпуности са Законом о интерној ревизији и стандардима интерне ревизије;
- да се размотри могућност законског уређивања интерних контрола те јасно дефинишу појединачне и опште одговорности за утрошени јавни новац, као и јасније разграниче одговорности за извршење буџета између Министарства финансија и буџетских корисника;
- да се комуникација између Министарства финансија и буџетских корисника унаприједи на начин да се сва писана упутства, мишљења и други акти које Министарство даје корисницима на њихов захтјев, а нарочито ако се иста тичу више буџетских корисника, објављују на интернет страници Министарства у циљу једнообразног поступања буџетских корисника.

**Стандарди потрошње и ненамјенска потрошња:** Једно од значајнијих питања које се јавља приликом реализације буџетских средстава је питање намјенске потрошње одобрених средстава. Постоји више ризичних сегмената буџетске потрошње са аспекта ненамјенског кориштења јавних средстава. То се прије свега односи на неадекватно креирање и успоставу организационе структуре и пројекцију броја запослених, употребу службених возила, кориштење телефонских и услуга репрезентације, при реализацији службених путовања, приликом исплата разних врста накнада запосленим и именованим лицима, приликом ангажовања спољних сарадника путем уговора о дјелу, приликом набавке опреме, код донација и грантова, итд.

Законски и подзаконски прописи те интерна правила којима се регулише потрошња буџетских средстава нису у довољној мјери јасни и прецизни и често су уопштени тако да остављају доста простора за њихово тумачење на различите начине. Као што смо већ навели, на нивоу институција БиХ за већину издатака не постоје јединствена правила и процедуре и стандарди потрошње те процедуре правдања трошкова, него су ти издаци регулисани интерним актима сваке институције појединачно тако да постоје значајне разлике код утврђивања ограничења ових издатака те у погледу трошења средстава за исте намјене од институције до институције, а које се не могу правдати специфичностима и различитим надлежностима сваке институције појединачно или повећаним обимом активности.

<sup>3</sup> PIFC- Public Internal Financial Control

Исто тако, и сам начин планирања буџета који није заснован на анализама оправданости разних категорија трошкова и није у корелацији са програмом рада, као што ни извјештавање о оствареним циљевима није паралелно са реализованим буџетом, оставља простора и повећава ризик за ненамјенску потрошњу.

Из наведених разлога често се питање намјенске и рационалне потрошње сведе на питање личне свијести руководиоца институција и запослених и на поштивање буџетских ограничења и ограничења утврђених интерним правилима. Међутим, потрошња средстава у законом утврђеним буџетским оквирима или реализација неког издатка у релативно мањем износу није потврда да су и средства трошена намјенски и рационално.

Услијед непостојања заједничких стандарда и јасних правила потрошње на нивоу институција БиХ, неке институције без аргументованих доказа и анализа оправданости искључиво купују скупљу и „квалитетнију опрему“, вишу класу возила, чешће мијењају возни парк и рачунарску опрему, путују бизнис класом, изнајмљују хотеле виших категорија, на путовања шаљу већи број лица него што је неопходно, присуствују свим семинарима и конференцијама, за систематизоване послове, поред запослених, запошљавају сараднике по уговору о дјелу, додјељују запосленима награде без јасних и мјерљивих критерија и мјерила учинка, додјељују право на накнаде трошкова мобилних телефона, право на употребу возила, право на услуге репрезентације већем броју запослених и у већем обиму него што је неопходно за сврхе обављања послова, док има институција које настоје да рационално располажу буџетским средствима.

Недостатак неопходне јединствене и прецизне регулативе, поред ризика ненамјенског и нерационалног трошења јавних средстава, онемогућава и ефикасно обављање контроле и ревизије чиме се на одређени начин повећавају трошкови њиховог обављања. Такође, проблем представља и недовољна и неадекватна документација којом се доказује намјенска потрошња. Чести су налази ревизије у којима се наводи да трошкови нису правдани на основу потпуне документације и да не постоје одговарајућа образложења о разлозима настанка одређених трошкова (нпр. готово ниједна институција нема праксу доношења плана путовања што представља отежавајућу околност приликом утврђивања да ли је одређено путовање реализовано у намјенске сврхе, а не постоји ни пракса анализе оправданости и ефеката реализованих путовања које би се користиле као основ за доношење даљих одлука које за последицу имају повлачење јавних средстава).

Питање ненамјенске потрошње је важно, између осталог, и што директно утиче на фер и истинитост финансијских извјештаја. Уколико средства на одређеним буџетским позицијама нису потрошена у одобрене и намјенске сврхе, и поред чињенице да су приказана у финансијским извјештајима, оправдано се поставља питање истинитости исказивања тих позиција, јер ако је трошак био ненамјенски, није требао ни настати нити је требао бити приказан у извјештају.

***У циљу обезбјеђивања намјенског трошења јавних средстава и свођења ризика ненамјенске потрошње на најмању могућу мјеру, поново истичемо да је неопходно:***

- ***донијети јасну и прецизну регулативу и утврдити стандарде потрошње и правила понашања када је у питању располагање јавним средствима; правила и процедуре требају бити креирани тако да омогуће и контролу намјенске потрошње буџетских средстава, јасно истакну одговорности свих оних који располажу јавним средствима и, у коначници, резултирају рационализацијом многих издатака;***

- да се унаприједи процес извјештавања тако што ће извјештавање бити засновано на реализованим активностима и оствареним циљевима и резултатима паралелно са утрошеним буџетским средствима.

Напомињемо да је Представнички дом на сједници одржаној 15.7.2011. године усвојио закључак којим се Савјет министара БиХ обавезује да хитно, а најкасније у року од два мјесеца, својим актом пропише или предложи Парламентарној скупштини БиХ доношење закона којим ће се прописати правила и процедуре које са формалног аспекта прописују права на потрошњу буџетских средстава за одређене намјене (набавка аутомобила и њихово кориштење, службена путовања, трошкови репрезентације, канцеларијски намјештај и опрема, трошкови телефона и слично).

## 4. Буџет

### Планирање буџета

Усвајањем Закона о измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број 49/09) створене су претпоставке за унапрјеђење буџетског процеса и програмског планирања. Наведеним Законом уведен је појам средњорочног планирања буџета, детаљније су одређене процедуре у вези са припремом документа оквирног буџета и буџетске инструкције везане за припрему захтјева корисника буџета те састављање захтјева буџетских корисника по економској и програмској квалификацији.

Министарство финансија и трезора је у процесу припреме документа оквирног буџета за период 2010.-2012. буџетским корисницима доставило буџетски календар и инструкције везане за припрему буџета по економској и програмској класификацији. Буџетски корисници доставили су табеле прегледа приоритета у програмском формату, у циљу давања што квалитетнијих информација о буџетским плановима и очекиваним резултатима из средстава.

Такође, за припрему Нацрта буџета Министарство је захтијевало достављање коначног захтјева у програмском формату те, по први пут, пројекцију расхода по аналитичким контима. У складу са закључцима 56. сједнице Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ одржане 24.06.2009., сви буџетски корисници су уз захтјев за средствима у буџету доставили нацрт плана рада за 2010. годину, у циљу праћења реализације плана и пословања и оправдања тражених средстава. У складу са инструкцијом, буџетски корисници су доставили своје захтјеве по економској и програмској класификацији. Буџетски захтјеви у програмској класификацији су као пропратни материјал Нацрту буџета институција БиХ за 2010. годину, достављени Савјету министара БиХ, Предсједништву БиХ и Парламентарној скупштини БиХ у процедури усвајања буџета институција БиХ за 2010. годину.

Ревидирајући процес планирања и доношења буџета институција БиХ за 2010., уочена су одређена унапрјеђења у односу на претходни период.

Као што је наведено, Министарство финансија и трезора БиХ је предузело низ мјера за побољшање процеса планирања буџета. Покренуте су активности везане за израду програмског буџета, који се заснива на циљевима и резултатима активности буџетских корисника. Такође, значајан допринос унапрјеђењу процеса планирања имало је попуњавање стручним кадровима (аналитичари) у Одсјеку за анализе, планирања и извршења буџета, чиме су створени предуслови за потребна анализирања захтјева корисника у оквиру процеса планирања као и услови за праћење извршења буџета. Новозапослени кадрови (аналитичари) прате буџетске кориснике (10 институција по једном аналитичару), од анализирања захтјева везаних за припрему ДОБ-а, захтјева за припрему нацрта буџета, извршења расхода, до подношења годишњег финансијског извјештаја. Процес израде буџета институција БиХ за 2010. годину био је заснован на анализама планирања и извршења буџета сваког буџетског корисника. Анализе и процјене буџетских корисника су квалитетније у односу на претходни период, међутим још увијек није достигнут ниво квалитете у смислу мјерења излазних резултата и ефикасности програма. Планирање буџета углавном се заснива на подацима о извршењу у претходној години, образложењу корисника и горњој граници расхода утврђеној ДОБ-у.

Ревизијом појединачних буџетских корисника утврђено је да у значајном броју случајева и даље није могуће уочити везу између одобреног буџета и плана и програма рада. И даље је присутна пракса одвојене израде буџета од израде плана и програма рада, иако је у буџетском процесу за 2010. годину дошло до одређених унапрјеђења, с обзиром да су буџетски корисници уз коначан захтјев за додјелу средстава били дужни доставити нацрт плана рада за 2010. годину. Реформа припреме докумената програмског буџета још увијек је у почетној фази. Сљедећа фаза је имплементација информационог система за програмско планирање. Имплементација информационог система омогућити ће аутоматизован процес припреме буџета по економској и програмској класификацији и контролу извршења буџета по економској и програмској класификацији.

Ревизијом појединачних буџетских корисника уочени су сљедећи недостаци:

- Иако су анализе и процјене буџетских корисника, генерално посматрано, квалитетније у односу на претходни период, и даље је уочено да планирање буџета појединих буџетских корисника није било у потпуности засновано на реалним процјенама и квалитетним анализама. У вези са наведеним, уочено је да институције које настоје реално планирати буџетска средства имају потешкоће због линеарних смањења буџета свим буџетским корисницима приликом његовог усвајања у Парламентарној скупштини БиХ (планирани расходи буџетских корисника у 2010. години смањени су за све материјалне трошкове, осим закупа, за 17,6% код већине буџетских корисника).
- Недостају аргументована образложења зашто је одређени трошак у буџету планиран у одређеном износу, зашто се планира набавка одређеног средства и који се ефекти очекују од дате набавке, оправданост ангажовања већег броја лица на одређеним пословима, итд.
- Динамика запошљавања у великом броју институција БиХ није реализована у складу са планираним активностима што је утицало на

укупно извршење буџета. При планирању динамике запошљавања, као основа за планирање буџетских средстава, потребно је сагледати све релевантне факторе који утичу на реализацију ове активности (процедуре усвајања буџета, временски период који је потребан за провођење процедура запошљавања, итд).

У вези са наведеним, желимо истаћи да циљ ревизије у овом контексту није запошљавање, већ планирање динамике запошљавања која ће се заснивати на анализама и процјенама потребних кадрова, за функционисање институције и остваривање њених циљева и задатака. Реалније процјене динамике запошљавања требале би се заснивати на планирању активности из надлежности институција.

Министарство финансија и трезора нема ефикасне механизме за провјеру основаности изнесених навода (образложења) планирања средстава за капиталне издатке, с обзиром да модул за праћење сталних средстава на нивоу институција БиХ у 2010. години није имплементиран. Анализе за капитална улагања још увијек нису адекватне те се планирање углавном врши на основу података из претходне године. Утврђено је да су поједине институције вршиле промјену структуре капиталних улагања без сагласности Министарства финансија и трезора. Кориштење базе података и модула за евиденцију сталних средстава очекује се у 2011. години. Имплементацијом модула за евиденцију сталних средстава створит ће се претпоставке за квалитетније планирање капиталних издатака. У циљу квалитетнијег планирања капиталних издатака Министарство финансија и трезора је у Извјештају о извршењу буџета институција БиХ за 2010. годину исказало донације у сталним средствима и анализирано укупна стална средства и капитална улагања за 2010. годину.

***Наставити активности везане за израду програмског буџета који се заснива на циљевима и резултатима активности буџетских корисника. Неопходно је имплементирати информациони систем за програмско планирање који ће омогућити аутоматизован процес припреме буџета по економској и програмској класификацији и контролу извршења буџета по економској и програмској класификацији.***

***Надаље, потребно је, у сарадњи са буџетским корисницима и свим субјектима који учествују у процесу планирања буџета, настојати да буџетске ставке буду оквирно засноване на одговарајућим анализама и документима како би имали адекватне одговоре зашто је одређени трошак планиран у толиком износу, зашто се планирају одређене набавке и који су ефекти тих набавки.***

## **Извршење буџета**

Укупни расходи институција БиХ извршени су за 2,7% више у односу на исти период претходне године, док су укупни расходи буџетских корисника повећани су за 3,4% у односу на 2009. годину. Повећање расхода у односу на претходну годину евидентно је због финансирања осам новоформираних институција БиХ. Извршење директних трансфера у 2010. години увећано је за 1,7% у односу на претходну годину, док је извршење средстава резервисања умањено за 73%.

У структури остварених расхода (977.867.303 КМ), 97,65% се односи на расходе буџетских корисника (954.920.847 КМ), 2,9% на директне трансфере (20.458.490 КМ) и 0,25% (или 2.487.966 КМ) на средства резервисања. Издаци за бруто плате

и накнаде трошкова запослених (634.035.105 KM) чине 66% од укупно остварених расхода буџетских корисника или 65% свеукупних расхода институција.

У 2010. години одобрено је 100 одлука о реструктурисању расхода унутар буџета буџетских корисника у складу са чланом 16. став (1) Закона о финансирању институција БиХ и чланом 15. Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. У складу са обавјештењем Министарства, у децембру нису вршена реструктурисања са текућих на капиталне издатке.

Укупно реструктурисана средства износе 32.247.713 KM или 3,13% од планираних средстава за буџетске кориснике (од 1.028.034.000) или 3,29 % од реализованих средстава буџетских корисника за 2010. годину (од 977.867.303 KM). Укупан износ реструктурисаних средстава односи се на реструктурисања буџетских институција (30.597.713 KM) и реструктурисања у оквиру директних трансфера (1.650.000 KM). Током 2010. године реструктурисање расхода је извршило 59 институција. Анализом реструктурисања расхода утврђено је да се од укупног износа реструктурисаних средстава буџетских корисника (30.597.713 KM), 34% средстава (10.330.048 KM) односи на реструктурисања (умањења) са позиција бруто плата и накнада трошкова запослених.

Реструктурисањима (2 одлуке о реструктурисању расхода) у оквиру директних трансфера (1.650.000 KM), извршено је умањење средстава на позицијама издвојених средстава за повлачење IPA фондова (1.150.000 KM) и банкарских трошкова и негативних курсних разлика (500.000 KM) у корист повећања средстава на позицији исплата обавеза по правоснажним судским пресудама (1.650.000 KM).

Ревизијом појединачних корисника уочено је да су у великом броју реструктурисања вршена због линеарног умањења буџета у односу на планирани и усаглашени буџет са Министарством. Планирање и извјештавање буџетских корисника по аналитичким категоријама допринијело је квалитетнијем састављању захтјева за реструктурисањем, због образлагања аналитичких позиција расхода. Буџетски корисници су били дужни да у случају промјене структуре расхода унутар аналитичких конта извјесте о промјенама Министарство финансија и трезора. Утврђено је да поједине институције нису обавијестиле Министарство о наведеним измјенама. Такође, уочени су случајеви да поједине институције нису тражиле сагласност за измјену намјенске структуре капиталних издатака.

Представнички дом ПСБиХ је у фази усвајања Приједлога закона о буџету институција за 2010. годину донио закључак (од 10.12.2009.) да се за 14 институција БиХ (институције које су у извјештајима о ревизији у претходне три године добили мишљење с резервом) у буџетској 2010. години, за 10% умање буџетске позиције за које су утврђени недостаци. Министарство финансија и трезора је оперативно обезбједило реализацију наведеног закључка смањењем наведених позиција за 10%. Међутим, Министарство није било у могућности да системски прати одобрени буџет по аналитичким позицијама (праћење одобреног буџета је могуће само према синтетици на којој се не може појавити прекорачење). Ревизијом финансијских извјештаја појединачних буџетских корисника утврђено је да је једна институција прекорачила одобрене трошкове на позицији за коју је, према наведеном, умањен буџет, односно није поштовала Закључак Парламентарне скупштине. У случајевима недостатка средстава на умањеним буџетским позицијама, поједине институције су тражиле додатна средства из буџетске резерве, јер није било могуће редовним реструктурисањем повећати буџет умањених позиција.

**Успоставити контролне механизме на начин који ће онемогућити промјене структуре буџета по свим категоријама расхода (аналитика и синтетика) од стране буџетских корисника без претходно прибављене сагласности надлежне институције.**

## 5. Финансијски извјештаји

Министарство је у складу са Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број 33/07) сачинило консолидовани финансијски извјештај за 2010. годину који садржи биланс стања, преглед расхода буџета по економским категоријама, посебне податке о платама и броју запослених, преглед динамике запошљавања, преглед сталних средстава у облику ствари и права и преглед капиталних улагања по врстама, пројектима и опреми. Такође, саставни дио годишњег финансијског извјештаја представља анализа извршења буџета која је састављена у текстуалном облику.

## 6. Приходи и примици буџета институција БиХ у 2010. години

### Приходи

Према дефиницији из Закона о финансирању институција БиХ, приходи подразумијевају, без ограничења, пореске и непореске приходе, трансфере из буџета ентитета, остале приходе утврђене законским прописима, укључујући приходе од пословних активности буџетских корисника. Према модификованом рачуноводственом основу настанка догађаја, приходи се евидентирају у периоду у којем постану расположиви и мјерљиви.

Укупно остварени приходи за финансирање институција БиХ у 2010. години исказани у Извјештају о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину, износе 888.391.486 КМ. Приходи исказани у Извјештају су усаглашени с кумулативним подацима о приходима из Главне књиге трезора.

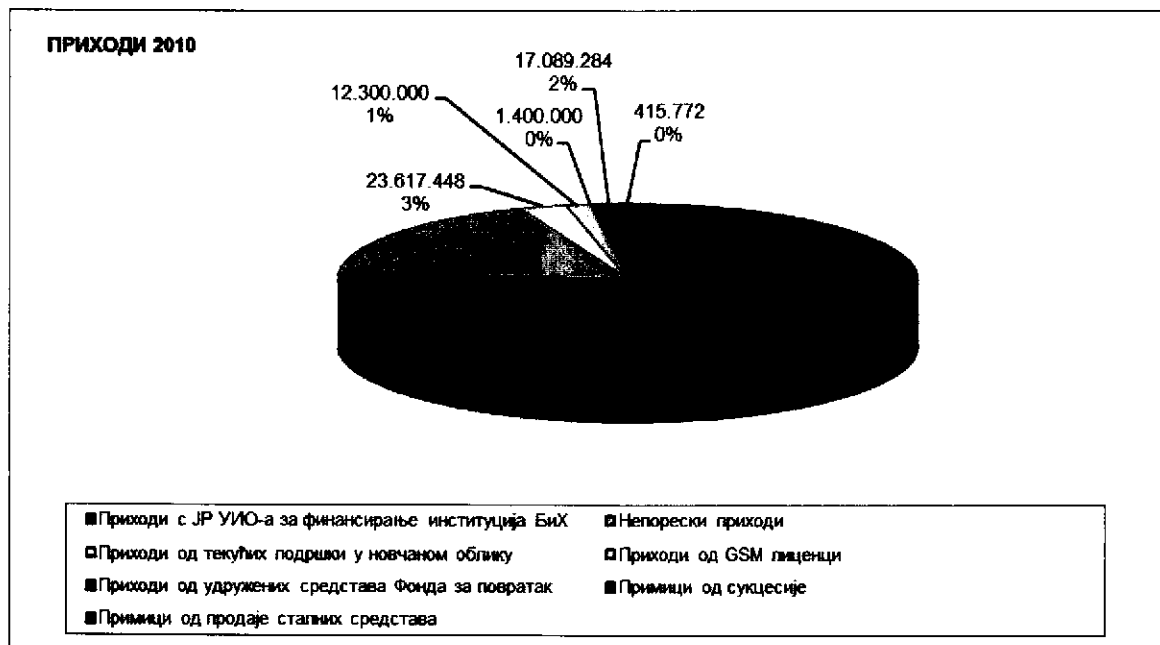
Поред ових прихода, остварени су примици од сукцесије у износу од 17.089.284 КМ и примици од продаје сталних средстава у износу од 415.772 КМ, тако да су укупно остварени приходи и примици у 2010. години који су стављени на располагање институцијама БиХ износили 905.896.542 КМ. Овај износ не укључује остварене приходе за сервисирање спољњег дуга БиХ који је у 2010. години износио 303.145.527 КМ.

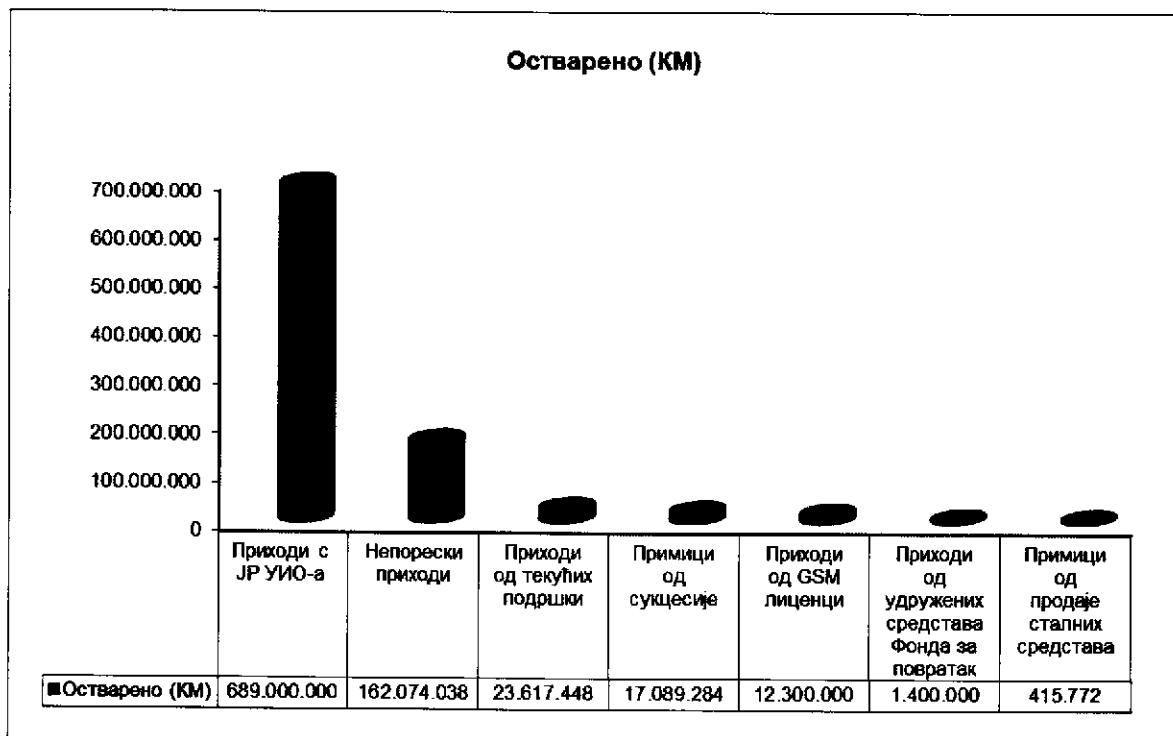
Ако се упореде остварени приходи из 2009. године, уочљиво је како је дошло до пада укупних прихода за финансирање институција БиХ с 978.349.198 КМ у 2009. години на 905.896.542 КМ у 2010. години, односно пада прихода у износу од 72.452.656 КМ што, изражено у процентима, износи 7.5%. Приходи за финансирање институција су смањени, иако је дошло до повећања броја корисника буџета (Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2009. годину средства су распоређена на 64, а за 2010. годину на 69 буџетских корисника).



Посматрано према структури, у Извјештају о извршењу буџета институција БиХ приказани су сљедећи приходи:

Број	Опис	Планирано	Извршено
1.	Приходи с ЈР УИО-а за финан. институција БиХ	689.000.000	689.000.000
2.	Непорески приходи	160.273.000	162.074.038
3.	Приходи од текућих подршки у новчаном облику	500.000	23.617.448
4.	Приходи од GSM лиценци	0	12.300.000
5.	Приходи од удружених сред. Фонда за повратак	0	1.400.000
		648.773.000	693.391.486
6.	Примици од сукцесије	17.000.000	17.089.284
7.	Примици од продаје сталних средстава	261.000	415.772





На основу појединачно проведених ревизија за 2010. годину, констатовано је како код буџетских корисника још увијек није успостављен адекватан систем праћења наплате прихода, што је детаљније описано у појединачним извјештајима о ревизији за 2010. годину. Уочене неправилности и проблеми с којима су се сусретали буџетски корисници који су остваривали приходе током 2010. године су сљедећи: немогућност поузданог праћења наплате прихода за прва три мјесеца 2010. године, односно све до доношења нове наредбе Министарства финансија и трезора БиХ везане за уплатне рачуне, кашњење у књижењу уплаћених прихода у Главну књигу трезора, непотпуна помоћна евиденција о приходима, неискривање ненаплаћених прихода у финансијским извјештајима, непостојање прописаних процедура за праћење наплате прихода, неслагање података из помоћне евиденције с онима из Главне књиге трезора, нерасполагање подацима о ненаплаћеним приходима, неуплаћивање појединих прихода на јединствени рачун трезора, неусаглашавање наплаћених прихода с извршеним јавним услугама.

У циљу рјешавања дијела уочених недостатака, Министарство финансија и трезора БиХ је у марту 2010. године донијело Наредбу о измјенама и допунама наредби о уплатним рачунима за административне таксе (Службени гласник БиХ, број 20/10) чиме су створене претпоставке да се уплата јавних прихода везује за одређене буџетске организације те је омогућено буџетским корисницима да путем ИСФУ система имају директан приступ систему повлачења података из Главне књиге трезора. Буџетски корисници који немају директан приступ ИСФУ систему наведене податке могу добити у Одјељењу Главне књиге трезора.

Узимајући све напријед наведено, истичемо да нисмо били у стању потврдити (на основу расположивих података) да дио остварених непореских прихода исказан у Извјештају о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину одражава тачан и истинит приказ остварења прихода у 2010. години. Проведеним ревизијама у 2010. години нисмо се увјерили како су сви приходи који су требали бити уплаћени на јединствени рачун трезора заиста и уплаћени.

Такође истичемо да не можемо потврдити да је Министарство финансија и трезора БиХ предузело адекватне активности у циљу надзора над прикупљањем прихода у смислу прописивања обавезног усаглашавања прихода и сл.

**Сматрамо да Министарство треба, у сарадњи с буџетским корисницима који остварују приходе, активније дјеловати у циљу доношења системских правила којим би били утврђени механизми и обавезе свих страна у процесу усаглашавања прихода с пруженим јавним услугама. Наведене активности би требале обезбиједити адекватне доказе да су остварени јавни приходи заиста и наплаћени.**

**Потребно је обезбиједити да сви буџетски корисници који остварују било коју врсту прихода који су класификовани као непорески приходи, исте планирају, прате, извјештавају и предузимају активности с циљем благовремене наплате истих.**

Проведеном ревизијом поново је утврђено (констатовано у Извјештају за 2009. годину) како контни план и евидентирање у Главној књизи трезора нису у потпуности прилагођени приказаној структури прихода. Такође смо уочили одређене недоследности између контног плана и сврставања прихода у одређену категорију према извршеној класификацији.

**Мада приказани приходи у укупном износу одговарају подацима у Главној књизи трезора, мишљења смо како је приликом сачињавања званичних извјештаја о извршењу буџета потребно користити могућности које пружају генерисани извјештаји из Главне књиге трезора чиме би се омогућило приказивање података према буџетским класификацијама и постигло поузданије финансијско извјештавање.**

Анализирајући структуру остварених прихода, видљиво је да главнину прихода за финансирање институција БиХ чине приходи с јединственог рачуна Управе за индиректно опорезивање (око 76% од свеукупних прихода и примитака), а непорески приходи учествују са око 18% од свеукупно остварених прихода и примитака. Сви остали приходи и примици учествују са око 6%.

Укупно остварени приходи за финансирање институција БиХ (888.391.486) износе 105% у односу на приходе планиране Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину (планирано 849.773.000 КМ). Посматрано по појединачним позицијама, долазило је до значајнијих одступања остварених износа од планираних. Тако је код планирања позиције текућих подршки у новчаном облику остварено значајно одступање оствареног износа од планираног. Наиме, као текуће подршке планиране су разне донације у укупном износу од 500.000 КМ, а остварено је укупно 23.617.448 КМ прихода евидентираних као текућа подршка у новчаном облику. Такође, Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину нису планирани приходи од GSM лиценца нити приходи од удружених средстава Фонда за повратак, а који су остварени у укупном износу од 13.700.000 КМ. Буџетом за 2010. годину планирана су средства кредита Свјетске банке у износу од 40.000.000 КМ, међутим у 2010. години није дошло до кредитног задужења институција БиХ.

**Имајући у виду напријед наведено, а будући како реално планирање обезбјеђује ефикасно управљање буџетским средствима те представља основ за доношење квалитетних пословних одлука, потребно је додатно унапрјеђење процеса планирања прихода буџета.**

### Порески приходи

Порески приходи представљају приходе од индиректних пореза (ПДВ, акцизе, увозна и извозна давања и остали порези у складу са Законом о систему индиректног опорезивања), а остварени су у износу од 689.000.000 КМ. У односу на 2009. годину, ови приходи су мањи за 40.000.000 КМ. Уплата пореских прихода врши Управа за индиректно опорезивање БиХ у складу са одредбама Закона о уплатама на јединствени рачун и распоdjели прихода (Службени гласник БиХ, број 55/04).

### Непорески приходи

Непореске приходе чине: приходи од такси и накнада (80.408.109 КМ), приходи од добити Централне банке БиХ (57.471.828 КМ), приходи од властите дјелатности (11.635.875 КМ) те остали и ванредни приходи (12.558.226 КМ).



Приходи од такси и накнада обухватају велики број административних такси и различитих врста накнада које остварују буџетски корисници у обављању своје дјелатности. Према висини оствареног прихода истичу се: приходи од такси за прелете преко БиХ (11.041.027 КМ), доприноси за кориштење спектра фреквенција (12.198.463 КМ), приходи Регулаторне агенције за комуникације (10.680.953 КМ), приходи од административних такси у ДКП мрежи (8.654.960 КМ), приходи од издавања личних исправа и регистарских ознака (6.495.692 КМ), приходи од новчаних казни за прекршаје (3.157.781 КМ).

Приходи од властите дјелатности чине остварени приходи девет буџетских корисника у укупном износу од 11.635.875 КМ. Највеће приходе остварује Институт за интелектуално власништво БиХ (2.951.209 КМ), затим Канцеларија за ветеринарство БиХ (2.574.287 КМ) те Служба за заједничке послове институција БиХ (1.957.766 КМ).

Проведеном ревизијом смо се увјерили како нису утврђени критерији на основу којих се врши класификација прихода унутар категорије непореских прихода.

### *Приходи од текућих подршки у новчаном облику*

Приходи од текућих подршки у новчаном облику обухватају све намјенске донације дозначене као подршка појединим институцијама БиХ. Укупно остварене донације у периоду извјештавања износе 23.617.448 КМ, а према износима најзначајније донације су: донација за реформу јавне управе (6.180.988 КМ), донација за Високи судски и тужилачки савјет (5.456.082 КМ), средства за ЕХРО 2010. (2.490.128 КМ).

Рачуноводствени аспект признавања и евидентирања те прикупљање донација регулисано је Законом о финансирању институција БиХ којим се одређује признавање прихода са стајалишта расположивости и мјерљивости и евидентирање донација путем јединственог рачуна трезора, Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину којим је прописана обавеза извјештавања Министарства о одобреној помоћи и начин уплате средстава, те Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ који прописује начин књиговодственог евидентирања неповратне помоћи на начин да се примљена донација евидентира на конту пасивних временских разграничења, те по утрошку средстава пренесе на одговарајући конто прихода. Ревизијом је утврђено да на нивоу институција БиХ још увијек нису усвојени међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор. Дилеме у вези евидентирања донација, али и друге дилеме и проблеми рачуноводствене природе би се у великој мјери ријешили усвајањем рачуноводствених стандарда за јавни сектор за што је, у складу са Законом о рачуноводству и ревизији БиХ, надлежна Комисија за рачуноводство и ревизију БиХ.

***Препоручује се Министарству да према надлежним институцијама покрене иницијативу за доношење међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор. У међувремену, потребно је међусобно усагласити подзаконске акте са законским, а који се тичу рачуноводственог обухватања и признавања донација.***

### **Примици**

#### *Примици од сукцесије*

Споразум о питањима сукцесије потписан је у Бечу 29.07.2001. године, а постао је пуноважан 02.06.2004. године након ратификације свих пет држава сљедница бивше СФРЈ. Предсједништво БиХ је 28.11.2001. године донијело Одлуку о ратификовању Споразума о питањима сукцесије (Службени гласник БиХ-Међународни уговори, бр. 10/01). Министарство финансија и трезора БиХ, у оквиру којег је Сектор за провођење сукцесије бивше СФРЈ, саставило је Информацију о провођењу споразума о питањима сукцесије по свим додацима и анексима који чине саставни дио истог коју је размотрио Савјет министара БиХ на 139. сједници одржаној 14.12.2010. године и по истој донио одређене закључке. Путем наведене Информације Савјет министара је упознат са свим досадашњим активностима, резултатима и проблемима везаним за провођење Споразума. Један од проблема наведен у Информацији огледа се у кашњењу провођења Споразума до којег је дошло због кашњења ратификације истог од стране једне државе сљеднице бивше СФРЈ, затим кашњења у конституисању сталне заједничке комисије виших представника држава сљедница чији је мандат обезбјеђење ефикасног провођења истог, као и самог одлучивања по сваком

питању у виду консензуса свих пет држава што је често у пракси изостајало. Евидентирани су проблеми код провођења свих анекса Споразума којима су регулисана слjedeћа питања: Анекс А - Покретна и непокретна имовина; Анекс Б - Дипломатска и конзуларна имовина; Анекс Ц - Финансијска потраживања и дуговања; Анекс Д - Архиве; Анекс Е - Пензије; Анекс Ф - Остала права, користи и обавезе; Анекс Г - Приватна својина и стечена права.

Активности које су у потпуности окончане и прије ступања на снагу Споразума односе се на провођење Додатка уз Споразум у погледу расподјеле имовине бивше СФРЈ (злато и остале резерве и дионице) која се налазила код Банке за међународна поравнања у Бриселу (BIS). Према Додатку, Босна и Херцеговина је учествовала са 13,20% у расподјели имовине код BIS-а. Намјена и кориштење добијене имовине код BIS-а одређени су Законом о намјени и кориштењу дијела имовине коју је Босна и Херцеговина добила по Споразуму о питањима сукцесије (Службени гласник БиХ, бр. 11/02). Проведене су и одређене одредбе Анекса Ц који регулише питања расподјеле финансијских потраживања и дуговања бивше СФРЈ који чине страна финансијска потраживања (готовина, злато и други племенити метали, депозитни рачуни и вриједносни папири) које је држала бивша СФРЈ или Народна банка Југославије директно или код страних банака, југословенских банака за заједничка улагања и агенција југословенских банака у иностранству.

Примитак од сукцесије у износу од 17.089.284 КМ односи се на поврат вишка средстава које су добили Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска по основу Одлуке о привременом распореду дијела имовине БиХ добијене по Споразуму о питањима сукцесије у омјеру 65% за ФБиХ и 35% за РС (СМ број 69/09 од 02.04 2009. године). Доношењем Закона о расподјели, намјени и кориштењу финансијских средстава добијених по Анексу Ц Споразума о питањима сукцесије (Службени гласник БиХ, број 76/09) омјери расподјеле су промијењени на 58% за ФБиХ, 29% за РС и 13 % за институције БиХ. Поврат средстава је извршен путем текућих прихода у оквиру јединственог рачуна Управе за индиректно опорезивање БиХ.

#### *Примици од продаје сталних средстава*

Проблем који се надовезује на отпис и расходовање сталних средстава је и проблем продаје истих у смислу одсуства јединствених прописа и процедура којим би била дефинисана продаја сталних средстава. Због недостатка јединствених прописа и процедура у институцијама Босне и Херцеговине се појављују проблеми који се протежу од велике количине неријешених-непродатих сталних средстава до продаје без јасних смјерница и законски верификованих поступака продаје и начина провођења лицитације. Због евидентних слабости и недефинисаности начина отписа и искњижавања појављује се проблем одређивања почетне цијене и вриједности па до различитог третирања и провођења продаје од институције до институције. Приходи од продаје средстава на нивоу Институција БиХ износе 415.772 КМ.

***Неопходно је да Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине донесе јединствена правила и прописе којима би на јасан и прецизан начин била дефинисана комплетна област продаје средстава односно поступак и провођење лицитације.***

## 7. Донације

Текуће донације у новчаном облику у 2010. години остварене су у износу од 23.617.448 КМ, док су донације у неновчаном облику износиле 14.211.128 КМ.

Значајније донације, дате као подршка у раду институцијама, евидентирани су за реформу јавне управе (6.180.988 КМ), донације за рад VSTS (5.456.082 КМ), средства за ЕХРО (2.490.128 КМ). Министарство је, доношењем Инструкције о примању донација, отварању рачуна, евидентирању, начину кориштења и извјештавању о реализацији донаторских средстава, од 15.03.2011. године појачало систем праћења донација, посебно у дијелу новчаних донација и ефекти примјене наведене инструкције могу се сагледати у 2011. години.

Систем интерних контрола унутар институција БиХ у сегменту неновчаних донација још увијек није успостављен на задовољавајућем нивоу, с обзиром да уговоре о неновчаним донацијама склапају институције директно са донатором, а информација о томе до Министарства долази тек након укњиживања донираних средстава у Главну књигу трезора. Мишљења смо да је потребно успоставити систем који би обезбиједио, односно обавезао институцију да благовремено (у моменту када је извјесно добијање неновчане донације) буџетски корисник информиса Министарство финансија о предмету донације, а све у циљу рационализације утрошка средстава за набавку роба које су прибављене и донацијом. Непосједовање благовремених информација о приспјелим неновчаним донацијама може навести на погрешне одлуке при планирању буџета, односно одобравању буџетских средстава за намјене за које је добијена донација (институција истовремено тражи средства из буџета и добије донацију).

***Препоручујемо да се приликом израде ДОБ-а ажурирају подаци о приспјелим неновчаним донацијама, и у складу са њима коригују раније одобрене и планиране вриједности за ове намјене.***

## 8. Расходи<sup>4</sup>

Расходи институција БиХ према Закону о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину одобрени су у износу 1.028.034.000 КМ. Буџет за 2010. годину умањен је у односу на 2009. годину за 7.324.000 КМ (или износи 99 % планираних буџетских средстава за 2009. годину). Од укупно одобрених буџетских средстава за 2010. годину, 994.044.000 КМ се односи на расходе 71 буџетске институције, 17.710.000 КМ на директне трансфере са ЈРТ-а и 16.280.000 КМ на средства резервисања.

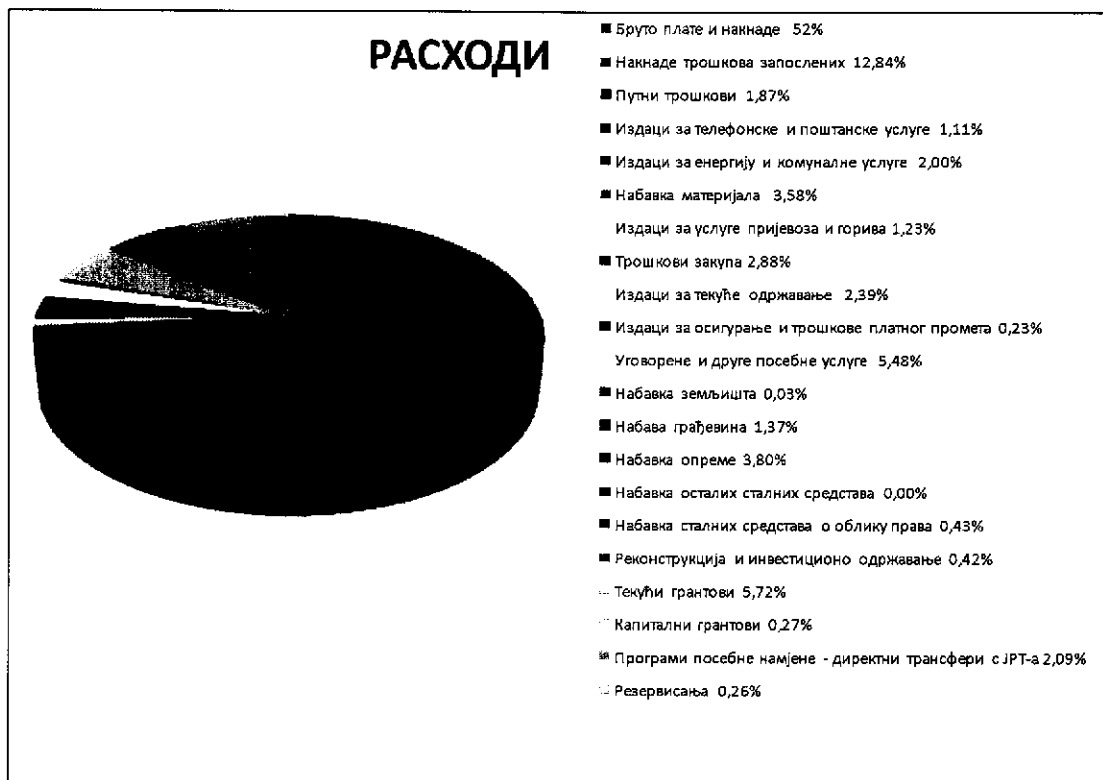
Буџет институција БиХ за 2010. годину увећан је за додатна намјенска средства у износу 164.407.613 КМ (преноси неутрошених средстава за вишегодишња капитална улагања из ранијег периода, донације и сл.), тако да је кориговани буџет износио 1.192.441.613 КМ. Остварени расходи буџета институција БиХ у 2010. години износе 977.867.303 КМ или 95% у односу на усвојени буџет или 82% у односу на кориговани буџет који укључује додатна намјенска средства. Укупни расходи буџетских корисника реализовани су 83% у односу на укупни (кориговани) буџет, средства резервисања 58% и средства директних трансфера 48%. У оквиру расхода буџетских корисника, извршење на позицији текућих издатака износи 92%, док је проценат реализације капиталних издатака 50%.

<sup>4</sup> Приликом разматрања расхода појединачно у извјештају узети су у обзир сви реализовани издаци како из редовног буџета тако и програма посебне намјене и резервисања који се односе на ту категорију расхода.

Табела 1: Преглед укупно реализованих расхода у буџету институција БиХ за 2010. годину

Бруто плате и накнаде	503.462.564	52,00
Накнаде трошкова запослених	125.572.541	12,94
Путни трошкови	18.323.423	1,87
Издаци за телефонске и поштанске услуге	10.858.687	1,11
Издаци за енергију и комуналне услуге	19.504.273	2,00
Набавка материјала	34.873.032	3,58
Издаци за услуге превоза и горива	12.067.429	1,23
Трошкови закупа	28.195.211	2,88
Издаци за текуће издржавање	23.378.836	2,39
Издаци за осигурање и трошкове платног промета	2.257.737	0,23
Уговорене и друге посебне услуге	50.569.616	5,24
Набавка земљишта	332.900	0,03
Набавка грађевина	13.353.000	1,37
Набавка опреме	37.153.033	3,80
Набавка осталих сталних средстава	25.200	0,00
Набавка сталних средстава о облику права	4.181.357	0,43
Реконструкција и инвестиционо одржавање	4.142.842	0,42
Текући грантови	55.956.634	5,72
Капитални грантови	2.603.945	0,27
<b>Укупно расходи буџетских корисника</b>	<b>954.820.847</b>	<b>97,95</b>
Програми посебне намјене - директни трансфери с ЈРТ-а	20.458.466	2,09
Резервисања	2.487.666	0,25
<b>Свеукупни расходи институција БиХ</b>	<b>977.867.303</b>	<b>100</b>





## 8.1. Текући издаци

### Бруто плате

Укупни издаци за бруто плате и накнаде из плата у 2010. години износе 508.462.564 КМ од чега се на нето плате односи 305.429.726 КМ, а на порезе и доприносе на плате 203.032.353 КМ.

**Стимулације:** Када је у питању наведени сегмент издатака у оквиру нето плата запослених који су у 2010. години износили 2.917.430 КМ (бруто износ), уочено је да код буџетских корисника још увијек постоје нејасноће око утврђивања ограничења, односно процената стимулације и појединачних ограничења по запосленом током године.

Наиме, неки буџетски корисници нису, приликом израчунавања процента исплаћеног износа стимулације, укључивали и исплаћене износе пореза и доприноса на исте.

Осим тога, уочен је неједнак приступ буџетских корисника приликом одобравања стимулација у дијелу који се односи на документованост основа за исплату саме стимулације (конкретне активности и послови који су извршени, а који су били основ за исплату).

С обзиром да је Законом о платама и накнадама предвиђено да се фонд за стимулације посебно исказује, констатовано је да још увијек то није имплементирано у пракси.

Током ревизије констатовано је да је стимулација исплаћивана и лицима запосленим у правосудним институцијама, а која плате примају према Закону о платама у судским и другим правосудним институцијама, иако тим Законом стимулације као категорије исплата нису предвиђене.

Констатовано је такође да је било прекорачења ограничења средстава за новчане награде (стимулације) код одређеног броја институција БиХ.

***Потребно је размотрити техничке могућности уноса ограничења за исплату новчаних награда (стимулација) кроз систем за обрачун плата (ЦОИП) како би се системски онемогућило прекорачење утврђених ограничења за наведене намјене, како по запосленом тако и на нивоу институције.***

***Размотрити могућност креирања посебног аналитичког конта за новчане награде (стимулације) у оквиру бруто плата и накнада запослених.***

**Прековремени рад:** Ревидирајући издатке по основу прековременог рада код буџетских корисника за 2010. годину који су износили 1.057.236 КМ, уочено је да су исплате по наведеном основу вршене углавном у законски дозвољеним оквирима.

Међутим, постоје одређени процедурални недостаци који би могли бити превазиђени уколико би било донесено посебно упутство којим би се детаљније разрадили поступци који се односе на одобравање и исплату накнаде за прековремени рад.

Осим тога, констатовано је да се у мањој мјери користи прописана могућност прерасподјеле радног времена за лица која су обављала прековремени рад.

***Размотрити могућност доношења упутства које би детаљније и једнообразно обрадило проблематику прековременог рада, што би у значајном дијелу повећало транспарентност у реализацији наведених издатака.***

***Осим тога, било би пожељно размотрити могућност процентуалног ограничавања укупно обављеног прековременог рада који може бити исплаћен у новцу, односно компензован кроз прерасподјелу радног времена.***

**Рефундација боловања:** Ревизијом је утврђено да Министарство не располаже подацима о појединачним износима по сваком буџетском кориснику, као ни податком о укупном износу потраживања насталих на основу захтјева за рефундацију накнаде за боловање које надлежним институцијама подносе корисници буџета.

Напријед наведено произлази из чињенице да буџетски корисници имају различит приступ у књиговодственом евидентирању на основу захтјева за рефундацију накнада за боловање, а не води се ни евиденција о поднесеним захтјевима која би се достављала Министарству.

Ревидирањем буџетских корисника уочено је да је различит приступ буџетских корисника и у динамици подношења захтјева за рефундацију накнаде за боловање.

Услијед различитог поступања у књиговодственом евидентирању, као и непостојању евиденција о поднесеним захтјевима за рефундацију накнаде за боловање, Министарство се сусреће са отежаним процесом утврђивања и раскњижавања износа евидентираних на изводима банака на основу поврата средстава на име рефундације накнаде за боловање.

Тakoђе је уочено да надлежне институције за поврат средстава на основу поднесених захтјева за рефундацију накнаде за боловање исте рјешавају у различитим роковима и са кашњењима у поврату средстава, те би и ову проблематику требало преиспитати.

Констатовано је да се у највећем броју случајева рефундирани износ боловања књижи као ванредан приход институција БиХ при чему не постоји јединствена процедура на који начин буџетски корисник има информацију о рефундираном износу.

**У циљу једнообразног поступања свих буџетских корисника препоручујемо Министарству да сачини инструкцију за буџетске кориснике којом би се детаљно прописала процедура подношења, праћења и књиговодственог евидентирања захтјева за рефундацију накнаде за боловање, које буџетски корисници подносе надлежним институцијама за поврат средстава.**

**Размотрити могућност успостављања одговарајућих евидентирања износа потраживања на основу захтјева за рефундацију накнаде за боловање кроз постојеће системе (ИСФУ, ЦОИП), а у циљу континуираног праћења и располагања податком о укупном износу потраживања ове врсте. У складу са напријед наведеном обезбиједити и тачне евиденције о наплаћеном износу ових потраживања по сваком појединачном клијенту.**

**Анализирати и преиспитати проблематику кашњења уплата надлежних институција на основу поврата средстава по поднесеним захтјевима за рефундацију боловања.**

#### **Накнаде трошкова запослених**

Укупни издаци за накнаде трошкова запослених у 2010. години износе 125.572.541 КМ. Издаци на наведеној позицији се односе на накнаде за превоз са посла и на посао у износу од 25.719.461 КМ, накнаде за смјештај 10.208.845 КМ, накнаде за одвојени живот у износу од 14.284.662 КМ, накнаде за рад у комисијама 655.171 КМ, накнаде за топли оброк током рада 34.749.531 КМ, регрес за годишњи одмор 13.888.360 КМ, отпремнине због одласка у пензију 2.885.770 КМ, јубиларне награде за стабилност у раду 417.317 КМ, помоћ у случају смрти или теже болести 3.109.317 КМ, порезе и доприносе на накнаде 13.150.058 КМ, накнада скупштинским заступницима (Парламентарна скупштина БиХ) 694.497 КМ, накнаде за Министарство одбране 3.730.732 КМ и остале накнаде 2.070.833 КМ.

**Накнада за превоз са посла и на посао:** Ревизијом накнада за превоз са посла и на посао констатовано је да постоји разнолика пракса када је у питању примјена Одлуке Савјета министара која регулише наведену проблематику када су институције БиХ у цјелини у питању.

Релевантан податак за одобрење накнаде за превоз, према Одлуци Савјета министара, је тренутно пребивалиште запосленог.

Како Одлука о накнади трошкова превоза са посла и на посао и други прописи нису предвидјели контролне механизме за провјеру стварне основаности појединачних захтјева запослених када су у питању трошкови превоза, то садашња ситуација оставља простора за злоупотребе које имају значајног ефекта на висину реализованих издатака за превоз.

Истичемо да су могући случајеви у пракси да лице које је до одређеног периода остваривало накнаду за превоз по основу пребивалишта на једној адреси, промјеном пребивалишта које је знатно удаљеније од мјеста рада оствари право на знатно већи износ накнаде за превоз, а да при томе стварно не мијења мјесто боравка.

**Мишљења смо да би требало размотрити контролне механизме у циљу откривања могућих злоупотреба када су у питању издаци за превоз са посла и на посао.**

**Сматрамо да би било корисно анализирати досадашњу примјену Одлуке Саветара министара и констатовати њене основне недостатке, те радити на проналажењу квалитетнијих рјешења у циљу отклањања уочених недостатака.**

И даље је присутан проблем различитих законских рјешења када су у питању плате и накнаде запослених у институцијама БиХ.

Наиме, прописи који регулишу ово подручје потрошње су Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ, Закон о платама и другим накнадама у судским и правосудним институцијама на нивоу БиХ, интерни акти Уставног суда БиХ, интерни акти Парламентарне скупштине БиХ.

Како одређени број институција (посебно правосудних) има запослених који плате и накнаде примају по различитим прописима, постоје нејасноће која лица требају примати плате по једном, односно другом закону или пропису. Са тим у вези долази и до мимоилажења у ставовима између Министарства и буџетских корисника, што у ситуацији када не постоји тијело које би рјешавало те спорове ствара врло нејасну слику у погледу статуса одређених лица по питању плата и накнада истих.

**Неопходно је размотрити могућност доношења посебних закона који би регулисали питања плата и накнада у правосудној, извршној и законодавној власти.**

**При томе би било неопходно размотрити посебан статус независних институција чији је рад и дјеловање регулисан посебним законом.**

Предметом ревизије плата и накнада била је и свеобухватност примања запослених у институцијама БиХ кроз ЦОИП систем у Министарству финансија и трезора БиХ, гдје је констатовано да је могуће из система креирати извјештај у којем су евидентирана примања сваког запосленог у институцијама БиХ.

Извјештај садржи сва примања која су евидентирана путем ЦОИП система, али не и она која су евидентирана путем ИСФУ система (накнаде за смјештај, дневнице за службени пут).

Кориштењем наведеног извјештаја из ЦОИП система, на узорку од 15 запослених у институцијама БиХ, уочено је да су укупна примања појединих лица која плату примају из буџета БиХ, знатно већа од уобичајених износа који припадају позицији на којој се та лица налазе.

Наиме, уочено је да постоје случајеви да су укупна примања појединих лица већа и до 100 % у односу на примања лица која се налазе у истом платном разреду.

Поменута увећања се односе на чланстава у разним комисијама, ангажмане по основу уговора о дјелу, управним одборима и сл.

**Неопходно је обезбиједити могућност да се из ЦОИП система могу креирати извјештаји који садрже сва примања запослених која су предвиђена Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ.**

## **Путни трошкови**

Путни трошкови током 2010. године на нивоу институција БиХ реализовани су у износу 18.341.529 КМ. На путне трошкове у земљи се односи 7.354.175 КМ, а на

путне трошкове у иностранству 10.987.354 KM. С обзиром на висину остварених трошкова ревизија је у претходној години указала на потребу анализирања путних трошкова, сагледавања сврсисходности и остварених ефеката у циљу рационалног трошења буџетских средстава.

Уочено је да институције БиХ још увијек нису усвојиле праксу анализирања путних трошкова у складу са пословним циљевима и политикама, чиме би се утврдиле користи од реализованих путовања, а што би био основ за даље планирање ових трошкова, утврђивање стварних потреба, сврсисходније кориштење средстава и евентуалне уштеде. Ревизијом појединачних институција, у великом броју случајева нисмо се могли увјерити у сврсисходност и ефект реализованих путовања.

Уочено је да не постоји пракса сачињавања плана путовања у буџетској години на којем би се заснивао захтијевани износ средстава у буџету одређене институције.

Ревизијом буџетских корисника уочено је да још увијек јављају недостаци који су идентификовани и у ранијим годинама, а односе се на недостатак одговарајуће и потпуне документације (недостају позиви организатора, одлуке о упућивању на службени пут у иностранство, авио карте, не наводи се вријеме преласка границе за путовање у иностранство, не уписују су подаци о времену боравка на службеном путу и сл. ) која је основ за правдање ових трошкова. Такође, није регулисано питање признавања трошкова на основу службених путовања која трају дуже од 30 дана (службена путовања која трају по неколико мјесеци, а за које се, и поред обезбјеђеног смјештаја и исхране, исплаћују дневнице).

Уочена је појава исплата дневница возачима именованих лица на основу путовања у мјесто пребивалишта и у нерадне дане, односно дане викенда. Желимо истаћи да и ова проблематика није регулисана, посебно са становишта обима исплате и чињенице да се дневнице исплаћују и за нерадне дане, односно дане викенда.

Уочено је такође да поједине институције (мањи број) нису усвојиле интерни акт који би регулисао права и обавезе запослених по основу службених путовања до доношења подзаконског акта на нивоу институција БиХ. Информисани смо да је Министарство финансија и трезора сачинило приједлог подзаконског акта који регулише трошкове службених путовања, међутим исти још увијек није усвојен. Доношење овог подзаконског акта унаприједит ће систем интерних контрола управљања овим трошковима.

**Мишљења смо да је у циљу рационалног трошења буџетских средстава неопходно извршити анализу реализованих путних трошкова, са посебним акцентом на остварене користи од реализованих путовања, анализирати стварне потребе за путовањима у складу са пословним активностима институције, те извршити рационализацију у погледу службених путовања. У вези са наведеним сматрамо да треба инсистирати да се приликом достављања приједлога буџета за наведену категорију расхода доставља и план путовања који би био подлога за захтијевани износ средстава у буџету појединачних корисника.**

**Мишљења смо да би било корисно да се приликом периодичног извјештавања буџетских корисника достављају и одређени подаци и информације о реализованим службеним путовањима у иностранство. Квалитетна и свеобухватна анализа наведеног сегмента потрошње обезбједила би информације о оствареним ефектима и трошковима**

**путовања на нивоу институција БиХ, а била би подлога за реалније планирање наведених издатака у буџету.**

### **Издаци телефонских и поштанских услуга**

Издаци за ПТТ трошкове у 2010. години остварени су у износу 10.856.252 КМ. Издатке за ПТТ трошкове чине издаци за фиксне телефоне 4.413.867 КМ, издаци за мобилне телефоне 2.167.782 КМ, издаци за интернет 1.098.251 КМ, издаци за поштанске услуге 2.446.774 КМ, издаци за БИХ ПАК 729.223 КМ и издаци за остале услуге 335 КМ.

На нивоу институција БиХ још увијек није усвојен подзаконски акт који би на јединствен начин уредио кориштење мобилних и фиксних телефона. Министарство финансија и трезора је сачинило Приједлог правилника о кориштењу службених мобилних и службених фиксних телефона, међутим наведени правилник још увијек није усвојен. Систем интерних контрола ових трошкова заснива се на појединачним интерним актима буџетских корисника, који на различите начине регулишу наведени вид јавне потрошње. Интерни акти буџетских корисника произвољно регулишу употребу телефона, у већини случајева контрола издатака врши се само формално, без суштинског успостављања рационалне потрошње буџетских средстава.

Утврђено је да још увијек постоје институције које нису усвојиле интерни акт који регулише начин кориштења и дозвољене издатке за услуге фиксне телефоније у службене сврхе, те да и у многим институцијама постоји технички проблем праћења потрошње по кориснику.

Уочени су, у појединим случајевима, недостаци интерних аката који регулишу употребу мобилних телефона, а односе се на дефинисање обрачуна и контроле трошкова, дефинисање ограничења, начина поступања у случајевима прекорачења те дефинисање обустављања прекорачених трошкова,

И даље су присутни случајеви (у мањем броју) да рачун за мобилне телефоне гласи на име физичког лица, а не на име институције. Ревизијом издатака за телефонске услуге буџетских корисника нисмо се у свим случајевима могли увјерити у намјенско кориштење ових трошкова. Наиме, уочени су случајеви правдања трошкова на основу непотпуне документације (дијела рачуна без спецификације кориштених услуга), правдања трошкова достављањем рачуна за ултра допуне у максимално одобреном износу, као и кориштење могућности слања допуна са претплатничког броја на други телефонски број.

У појединим институцијама (мањи број) утврђено је да се значајан број рачуна у којима су исказана прекорачења утврђених лимита одобрава на основу одлуке о оправданости.

У појединим институцијама утврђено је да значајан број запослених у односу на укупан број, остварује право на накнаду трошкова, те је дата препорука да се преиспита број корисника и висина издатака. Ревизијом појединих корисника нису утврђена прекорачења дозвољених трошкова, али се доводи у питање стварна потреба за одобравањем утврђених (тако великих) износа.

**Препоручује се Савету министара да у циљу успостављања ефикасне контроле над овим издацима, преиспита рационалност трошења буџетских средстава за ове намјене, те дефинише јединствена правила за кориштење службених и мобилних телефона на нивоу институција БиХ, која ће обезбиједити намјенско трошење средстава и дефинисати**

**ограничења (лимите) потрошње за све нивое одговорности у институцијама БиХ.**

**Набавка материјала**

Укупна реализација конта 613400 – Набавка материјала на нивоу институција БиХ - износи 34.970.733 КМ што је 92% у односу на план. Највећи износ набавке материјала у 2010. години односи се на Министарство одбране БиХ (16.158.801), Министарство цивилних послова БиХ (4.993.610), Граничну полицију БиХ (961.088), Агенцију за истраге и заштиту (775.854), Управу за индиректно опорезивање БиХ (757.767), Министарство иностраних послова (553.210), Министарство правде БиХ (202.709), Министарство сигурности БиХ (161.900), Министарство за људска права и избјеглице (149.671) и Министарство комуникација и транспорта (125.340), док се 10.130.783 КМ односи на остале институције на нивоу БиХ.

Код набавке материјала значајни проблеми се појављују при реалном дефинисању потреба, планирању потребних врста и количина, провођењу поступака јавне набавке по јединичним цијенама (тачка јавне набавке), пробијању уговорених количина и неадекватном праћењу реализације уговора.

**Издаци за услуге превоза и горива и текућег одржавања возила<sup>5</sup>**

Укупни издаци за кориштење возила, укључујући и тешка транспортна средства из Министарства одбране, у 2010. години, према подацима из Главне књиге, износили су 12.244.108 КМ, а обухватају издатке за гориво и моторно уље (9.717.113 КМ), издатке за регистрацију (481.287 КМ), издатке за осигурање (1.182.636 КМ) и издатке за текуће одржавање возила (7.029.307 КМ) те издатке за прање и паркирање возила (336.112 КМ) и закуп паркинг простора (526.960 КМ). Према информацијама и подацима који су нам дати током обављања појединачних ревизија, институције БиХ располажу са 1.993 возила.

Важно је напоменути да укупни издаци обухватају и издатке који су настали у вези са кориштењем тешких транспортних средстава у Министарству одбране БиХ за које немамо тачан податак, с обзиром да се трошкови Оружаних снага не воде под посебном шифром у Главној књизи Министарства одбране БиХ.

Иако смо и у ранијим извјештајима ревизије (како појединачним извјештајима институција, тако и у извјештајима о ревизији извршења буџета институција) указивали на слабости система интерних контрола код употребе возила и посљедицама неуређености ове области на нивоу институција БиХ, систем још увијек није успостављен на начин да обезбјеђује намјенско, транспарентно и рационално кориштење јавних средстава. Министарство финансија је у току 2010. године сачинило Приједлог правилника о условима и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ и исти упутило Савјету министара БиХ на усвајање, међутим Савјет министара БиХ још увијек није разматрао наведени правилник.

У недостатку јединствених правила и процедура на нивоу институција БиХ, услови и начин кориштења службених возила уређени су интерним правилима

<sup>5</sup> У циљу сагледавања потпуније слике везане за кориштење службених возила у оквиру овог наслова су укључени сви трошкови везани за кориштење службених возила иако се исти, према контном плану, не књиже на истој групи конта. Са тим у вези, неки трошкови поменути у оквиру овог наслова ће бити наведени и на позицији гдје су књижени, али неће бити посебно образлагани.

сваке институције појединачно тако да је у пракси присутно различито поступање када је употреба возила у питању.

Као примјер наводимо разлике у величини и структури возног парка, разлике у категорији запослених (позиција) који остварују право на сталну употребу возила, начин праћења и евидентирања трошкова употребе возила, итд.

Ревизијом је констатовано да право на сталну употребу возила остварује значајан број лица у институцијама БиХ (углавном су то именована лица и руководећи службеници, а у појединим случајевима „због природе посла“ и службеници нижег нивоа (стручни савјетници и сарадници)), мада не постоји други правни основ осим интерног правилника за кориштење возила 24 сата на дан нити за једно лице и функцију у институцијама БиХ. Неограничено кориштење возила, односно одлуке о кориштењу возила 24 сата на дан, имају за посљедицу висок ризик могућег ненамјенског кориштења возила, односно кориштења возила у сврхе које се не могу подвести под службене, ризик отуђења возила те директно утичу на повећавање укупних трошкова.

Ревизијом је надаље констатовано да у већини случајева интерна правила нису довољно јасна и прецизна јер не дефинишу јасно одређена питања као што су начин и мјесто паркирања возила, употребу возила за вријеме викенда и годишњег одмора, одговорност за намјенско кориштење возила и механизме контроле, процедуре за поправку и одржавање возила, услове за набавку новог возила, услови замјене гума и сл., а честа је појава и недоследне примјене интерних правила. Увидом у путне налоге и интерне евиденције буџетских корисника у одређеном броју случајева констатовано је да се не попуњавају све рубрике у путном налогу, нарочито релације кретања, уочене су неуобичајено велике километраже које возила прелазе дневно, мјесечно, годишње, неуобичајено велике километраже евидентирание као „локо возња“, релације које се не могу у потпуности повезати са функцијом конкретне институције, да се возила користе за вријеме викенда и годишњих одмора, да се не сачињавају забилешке приликом кварова, те високи трошкови одржавања појединих возила. По препорукама ревизије, већина институција је (мада има и оних који нису) успоставила интерне евиденције о потрошњи горива, пријеђеној километражи, поправкама и осталим трошковима везаним за употребу возила. Међутим, често те евиденције нису задовољавајуће јер нису ажурне и свеобухватне, нису системски уређене на начин да би се могле вршити одређене анализе, обично се воде за сваку буџетску годину посебно, а не у континуитету од почетка кориштења возила, нису предмет контроле и као такве не могу представљати основу за одобравање настанка трошкова. Исто тако, руководство институција врло ријетко користи ове евиденције као основу за доношење одлука (одлуке се доносе без увида у постојеће евиденције и анализе оправданости висине трошкова употребе возила). Стиче се дојам да су исте успостављење више ради ревизије, него ради суштинске потребе за овим подацима, а то је доношење одлука и управљање овим трошковима на ефикаснији начин те рационалније и намјенско кориштење јавних средстава.

Имајући у виду број службених возила у институцијама БиХ, значајне издатке који настају приликом њихове употребе те наведене слабости, Канцеларија за ревизију препоручује:

***Препоручујемо Савету министара да, што је прије могуће, донесе јединствена правила и процедуре кориштења службених возила на нивоу институција БиХ у циљу транспарентног, рационалног и намјенског кориштења јавних средстава. Тим правилима требало би дефинисати лица која могу остварити право на употребу возила и у којем обиму (обим права, стална употреба), лица која могу остварити право на возача, класу возила по функцијама и позицијама запослених, услове за***



**набавку новог возила, начин и врсте осигурања, начин вођења и контроле евиденција о трошковима возила, те прописати одговорности и механизме контроле дефинисаних правила и процедура.**

**Такође би било корисно преиспитати оправданост постојећег возног парка појединачно по буџетским корисницима, те сачинити анализу која би показала предности и недостатке могућег формирања јединственог возног парка за институције БиХ.**

**Регулисањем ове области на јединствен начин могле би се остварити значајне уштеде буџетских средстава, процедуре набавки горива и услуга одржавања и осигурања возила би биле много једноставније и постигли би се већи ефекти њиховог провођења те многе друге предности.**

#### **Унајмљивање имовине и опреме**

Укупни издаци за ову категорију расхода у 2010. години износили су 28.195.211 КМ и представљају повећање од 5,97% у односу на 2009. буџетску годину. Структура наведених издатака у 2010. години је слjedeћа: закуп простора - 14.775.049 КМ, закуп станова - 9.198.725 КМ (највећи дио се односи на Министарство одбране 9.110.378 КМ), закуп складишта - 537.710 КМ, закуп паркинга - 526.960 КМ, закуп за смјештај телекомуникационе опреме - 1.148.349 КМ, закуп земљишта - 65.379 КМ, закуп опреме - 345.355 КМ, закуп возила - 40.663 КМ, закуп торњева - 1.092.710 КМ, закуп водова - 458.503 КМ и закуп ADSL водова - 5.805 КМ.

На основу закључака Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ од 1.9.2010. године, Савјет министара је 6.10.2010. године донио закључке којима је задужио Министарство финансија за израду плана рационализације и смањења трошкова закупнина пословних простора, станова, складишних простора, паркинг простора, простора за смјештај телекомуникационе опреме, земљишта и опреме коју плаћају институције БиХ. По истим закључцима Министарство финансија, Министарство иностраних послова, Министарство одбране и Служба за заједничке послове институција БиХ су задужени за израду стратегије за рјешавање проблема закупа на нивоу институција БиХ с утврђеним приоритетима, носиоцима обавеза и динамиком реализације, а која ће посебно третирати стандарде закупа, висину закупа, закупе у ДКП мрежи и Министарству одбране.

**Препоручујемо предузимање активности у циљу потпуне реализације закључака Парламентарне скупштине који се односе на израду и доношење стратегија за рјешавање питања закупа те стратегије рјешавања трајног смјештаја институција БиХ, са утврђеним приоритетима, носиоцима обавеза, динамиком реализовања и изворима финансирања. Напомињемо да приликом израде наведених стратегија треба имати у виду и питање статуса државне имовине.**

**Препоручујемо Савјету министара да размотри могућност рјешавања питања изградње/куповине објеката за смјештај институција у будућности на јединствен начин. Као што смо навели и у извјештају за претходну годину, и даље смо стајалишта да треба размотрити могућност да се све активности које нису повезане са основном функцијом одређене институције, делегирају институцији (институцијама) која посједује капацитете за реализацију датих активности. На тај начин би се обезбиједило ефикасније кориштење**

**буџетских средстава, а институцијама би се омогућило да обављају законом прописане дужности. Осим тога, по нашем мишљењу, кроз јединствен приступ рјешавања питања смјештаја било би могуће примјенити и исте стандарде који се односе на потребну квадратуру пословног простора по запосленом те друге услове гдје постоји значајан простор за рационализацију.**

Одјељење за ревизију учинка при Канцеларији за ревизију институција БиХ врши ревизију учинка на тему закупа смјештаја институција тако да ће конкретне закључке и препоруке по наведеном основу бити дате у извјештају ревизије учинка.

#### **Издаци за текуће одржавање**

Издаци за текуће одржавање су остварени у износу од 23.378.986 КМ што, у односу на план, представља извршење од 89%. Текуће одржавање се, у највећој мјери, односи на услуге одржавања возила и опреме као и за материјал за оправку и одржавање. Најзначајнији трошкови текућег одржавања се односе на Министарство одбране БиХ (13.130.895), Управу за индиректно опорезивање БиХ (991.385), Граничну полицију БиХ (902.093), Министарство иностраних послова (643.502), Агенцију за истраге и заштиту (655.011), Предсједништво БиХ (314.752), док остатак од 6.741.348 КМ представља издатке по наведеном основу за остале институције БиХ.

Ревизијом проведеном код буџетских корисника констатоване су одређене потешкоће када су у питању процедуре које се проводе за наведене услуге и исте су детаљније образложене под тачком Јавне набавке.

#### **Издаци за осигурање и банкарске услуге**

Укупна реализација издатака на овој позицији износи 2.257.757 КМ и представља умањење од 2% у односу на 2009. годину. Наведени издаци односе се на осигурање имовине у износу 139.766 КМ, моторних возила 1.182.636 КМ, запослених 410.022 КМ, издатке банкарских услуга 244.439 КМ, платног промета 137.388 КМ, негативних курсних разлика 26.582 КМ и остало 116.924 КМ.

Констатовано је да у институцијама БиХ постоји различит приступ када је у питању уговарање каско осигурања возила и осигурање имовине. Наиме, неке институције осигуравају сва возила, док друге немају нити једно возило каско осигурано. Када је у питању имовина, неке институције редовно уговарају осигурање имовине, док то друге институције не чине.

**Мишљења смо да је неопходно сачинити јасно упутство буџетским корисницима којим критеријима се требају руководити приликом одређивања која возила и у којем броју се могу каско осигуравати, у циљу заштите јавних средстава. Исто би требало учинити и по питању осигурање имовине јер је и у том сегменту различита пракса када су институције БиХ у питању.**

**Наведено је такође битно и због потребе планирања издатака за наведене намјене.**

## Уговорене услуге

Укупни издаци, према подацима из консолидованог бруто биланс, на позицији уговорених услуга у 2010. години остварени су у износу од 53.872.652 КМ. У оквиру наведеног износа значајнији појединачни издаци се односе на конта: услуге репрезентације - 4.156.806 КМ, уговоре о дјелу - 7.550.307 КМ, уговоре о привременим и повременим пословима - 2.053.006 КМ, те конто осталих уговорених услуга у укупном износу 24.768.252 КМ.

**Услуге репрезентације:** Расходи за услуге репрезентације у 2010. години износили су 4.156.806 КМ. Министарство финансија је сачинило Приједлог правилника о репрезентацији и поклонима, али исти још увијек није усвојен од стране Савјета министара БиХ. Трошкови репрезентације регулисани су интерним актима буџетских корисника који недовољно јасно и прецизно уређују ову проблематику.

С обзиром да још увијек није усвојен подзаконски акт који би на јединствен начин уредио кориштење средстава репрезентације на нивоу институција БиХ, и даље су остала неријешена многобројна питања, као што су: у којим приликама се могу користити средства репрезентације, износ средстава по кориснику репрезентације, коме и у којим приликама се могу давати поклони и до које вриједности, ко и када може користити средства репрезентације приликом службених путовања у иностранство, итд. Поред наведеног, посебан проблем представља чињеница да није на једнообразан начин утврђена обавеза извјештавања о кориштеним средствима репрезентације.

Најзначајнији недостаци које је ревизија утврдила ревизијом појединачних буџетских корисника су сљедећи:

- У великом броју институција БиХ, интерним актом репрезентација је подијељена на интерну и екстерну репрезентацију. Екстерна репрезентација се користи за службене састанке са спољним странкама, док се интерна репрезентација, најчешће интерним актима, дефинише као „освјежења у току свакодневних радних састанака“. Прегледом рачуна за трошкове интерне репрезентације у објектима институција уочено је да се у значајном дијелу не може утврдити стварни повод за кориштење ових услуга, односно да се кориштење ових услуга већином своди на свакодневну конзумацију напитака (у појединим случајевима и хране) од стране запослених.
- Такође, и даље је у значајном броју институција констатовано да трошкови репрезентације нису правдани на основу потпуне документације која, поред рачуна са спецификацијом, подразумева и адекватно образложење (којим поводом, односно због којих пословних активности су кориштена средства репрезентације, број лица на које се репрезентација односи, итд.), што онемогућава поуздано утврђивање стварне сврхе и намјене трошкова репрезентације.
- Није регулисано питање новогодишњих поклона, иако институције издвајају значајна средства за набавку поклона и рекламног материјала.

**Сматрамо да потрошња буџетских средстава која није везана за обављање послова и задатака из дјелокруга рада институције не може имати третман издатака за репрезентацију. Такође, желимо истаћи да**

*издаци за интерну репрезентацију у појединим институцијама чине значајан дио укупних трошкова репрезентације, те да је неопходно преиспитати постојеће појединачне износе одобрених средстава за интерну репрезентацију, у циљу рационализације потрошње по наведеном основу.*

*Канцеларија за ревизију сугерише Министарству – Савјету министара доношење јасних и прецизних правила за кориштење средстава репрезентације.*

*Доношењем јединствених правила за институције БиХ којим би биле обухваћене кључне неправилности буџетских корисника када је овај сегмент потрошње у питању, обезбиједило би се једнако поступање, већа транспарентност и рационалност при кориштењу средстава за наведене намјене.*

**Уговори о дјелу:** Издаци за услуге на основу уговора о дјелу остварени су у укупном износу 7.550.307 КМ, док су на основу уговора о привременим и повременим пословима остварени у укупном износу 2.053.006 КМ и представљају умањење од 3,74% у односу на 2009. годину. Повећање издатака на позицији уговора о дјелу од 28,55% у односу на 2009. годину дијелом је условљено и формирањем 8 нових институција у 2010. години, које су до окончања конкурсних процедура пријем запосленика на систематизована радна мјеста вршиле ангажовањем лица по основу уговора о дјелу.

На позицијама издатака за услуге по основу уговора о дјелу и уговора о привременим и повременим пословима евидентиране су и исплате накнада за рад чланова савјета и одбора институција.

Уочено је да се у одређеним случајевима по уговору о дјелу у институцијама вршило ангажовање особља за обављање послова који су предвиђени систематизацијом радних мјеста, као и за ангажовање лица за обављање послова који су блиски или слични описима послова систематизованих радних мјеста, а обављање тих послова је било потребно током већег дијела или током цијеле године.

Ангажовање лица која имају заснован радни однос у другим институцијама БиХ по основу уговора о дјелу за обављање материјално-финансијских послова (унос обавеза у ИСФУ систем) се врши у 12 институција. Тако је током 2010. године по овом основу било ангажовано око 25 лица, а накнаде истим су износиле укупно око 115.000 КМ. Ангажовање по основу уговора о дјелу за овакву врсту послова може представљати ризик за институцију у смислу правовременог обављања послова и нејасног дефинисања одговорности у обављању ових послова.

Нема јасно дефинисаних процедура на нивоу институција за склапање уговора о дјелу којим би се јасно регулисало када и под којим условима се може закључити, за које врсте послова, као и критерији за висину накнада, трајање уговора, извјештавање о обављеним пословима дефинисаних овим уговорима, профили кадрова који се могу ангажовати, начин ангажовања и друга питања у циљу побољшања система интерних контрола буџетских корисника као и транспарентности датог процеса.

***Будући да се ради о пословима у државним институцијама, мишљења смо да уговоре о дјелу треба закључивати само у изузетним случајевима и избјегавати запошљавање путем уговора о дјелу у континуитету током цијеле године, а посебно за мјеста која су по опису послова слична пословима систематизованих радних мјеста.***

**Препоручујемо МФТ БиХ да институцијама које немају директан приступ ИСФУ систему и Главној књизи Министарства финансија и трезора БиХ, а које врше ангажовање лица по уговору о дјелу за обављање послова по овом основу, обезбиједи бесплатан унос финансијских података у ИСФУ систем.**

**Скрећемо пажњу на потребу прецизног дефинисања услова и критерија ангажовања по основу уговора о дјелу, начин планирања и утврђивања потребе за ангажовањем средстава по овом основу, начин утврђивања висине накнаде, руководећи се принципима транспарентности и рационалности у трошењу јавних средстава.**

## 8.2. Капитални издаци

**Набавка земљишта:** Укупни издаци за набавку земљишта у 2010. години износили су 332.900 КМ или 6,3% од укупно одобреног буџета за набавку земљишта који је износио 5.299.214 КМ. Набавке се односе на Министарство комуникација и транспорта БиХ (323.000 КМ или 92% од одобреног износа од 350.000 КМ) на име куповине грађевинског земљишта за изградњу пословног простора за потребе Регулаторног одбора жељезница Босне и Херцеговине са сједиштем у Добоју и на Управу за индиректно опорезивање БиХ на трошкове експропријације земљишта у сврху изградње међународног граничног прелаза Зубци (9.900 КМ или 0,23% одобрених средстава у износу 4.381.214 КМ).

Средства за набавку земљишта су такође одобрена и Служби за послове са странцима за изградњу центра (склоништа) за смјештај странаца жртава трговине људима (100.000 КМ) и Агенцији за школовање и стручно оспособљавање кадрова (468.000 КМ), међутим иста нису реализована у 2010. години. Наведене институције су за нереализована средства упутила захтјев Министарству финансија и трезора за пренос средстава у 2011. годину.

**Набавка грађевина:** Укупни издаци за набавку грађевина у 2010. години износили су 13.366.001 КМ или 35,4 % одобреног буџета за ове намјене који је износио 37.769.686 КМ.

Реализована средства се односе на набавку зграда 11.325.202 КМ, на набавку пословног простора 902.848 КМ (ПАК за куповину пословних простора за потребе регионалне канцеларије Агенције у Бања Луци и пословног простора у Сарајеву за смјештај Одјељења за управљање спектром фреквенција), спољну расвјету и тротоаре 38.016 КМ, остале капиталне издатке за зграду 986.292 КМ те инфраструктурна средства 113.643 КМ.

Значајније набавке грађевина у 2010. години односе се на куповину објекта за смјештај институција БиХ са сједиштем у Мостару у износу 8.661.124 КМ коју је реализовала Служба за заједничке послове институција БиХ на основу Одлуке Савјета министара из средстава резерве за капитална улагања, извођења радова на адаптацији и реконструкцији сједишта ВНАНСА и регионалне канцеларије Дирекције за цивилно ваздухопловство у Мостару у укупном износу 1.303.150 КМ, на изградњу зграде за смјештаје Државне агенције за истраге и заштиту у износу 1.027.677 КМ, на изградњу азилантског центра у износу 497.144 КМ чији је носилац активности Министарство сигурности БиХ, на изградњу државног затвора у износу 333.250 КМ коју реализује Министарство правде БиХ.

Набавке земљишта и набавке грађевина су углавном одобрене и реализују се као вишегодишња капитална улагања, мада има и набавки које нису третиране као вишегодишње капитално улагање.

На основу података из Табеле 8. Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ, укупна одобрена вриједност пројеката изградње и куповина објеката и простора (укупно 13 пројеката) чија је имплементација у току за период 2006.-2010. година износи 207.080.124 КМ, а укупна реализација ових пројеката са 31.12.2010. године износи 45.483.265 КМ или 22%.

Укупан износ средстава одобрен за пројекте изградње и куповине објеката Законом о буџету институција БиХ за 2010. годину износи 18.070.000 КМ (7 пројеката), а укупан расположиви буџет за реализацију пројеката изградње и куповине објеката (Законом одобрени буџет + средства одобрена у 2010. години посебним одлукама СМ те пренос средстава из 2009. године) 2010. години износи 43.895.842 КМ. Укупно извршење пројеката изградње и куповине објеката у 2010. години износи 10.831.978 КМ или 24,7 % укупно одобреног буџета. Извршен је пренос неутрошених средстава у 2011. годину у износу 33.063.864 КМ.

Анализирајући укупну реализацију вишегодишњих капиталних пројеката изградње и куповине објеката у односу на планирана и одобрена средства може се констатовати да реализација пројеката не прати планирану динамику. Поред потешкоћа које се јављају приликом рјешавања имовинско-правних односа ради набавке земљишта и објеката, дугог трајања тендерских процедура прописаних Законом о јавним набавкама, постоје и слабости организационе природе које за посљедицу имају успорено провођење свих активности, што у коначници може узроковати веће трошкове реализације пројекта, те периодично резервисање знатно више средства него што су могућности њихове реализације. Наиме по нашем мишљењу значајну слабост представља недостатак стручног особља за провођење свих нужних активности за реализацију комплетног пројекта (од процјене вриједности пројекта, израде пројектног задатка, израде тендерске документације за избор извођача радова и надзорног органа, контроле извођења радова и услуга у складу са уговором те адекватно извјештавање о реализацији пројекта).

Иако пројекти изградње и набавке објеката захтијевају врло комплексне процедуре, углавном се реализују од стране институција за чије ће потребе користити, а с обзиром да дате институције сходно својим надлежностима немају запослених стручних лица која би могла одговорити захтјевима таквих пројеката, руководству наведених институција такви пројекти на одређени начин представљају додатну обавезу, јер нису директно везани за надлежности саме институције. Наиме све активности везане за наведене пројекте најчешће проводе запослени у сарадњи с руководством институције који нису довољно стручни и немају искуства у области грађевинарства због чега се реализација пројеката излаже одређеном ризику. У супротном уколико се ангажују спољни експерти по уговорима о дјелу то има за посљедицу веће трошкове реализације пројекта. У појединим случајевима (Пројекат изградње државног затвора) руководство Пројекта, односно лица 'одговорна' за имплементацију Пројекта нису у радно-правном статусу, већ су ангажована по уговору о дјелу што је са становишта ревизије неприхватљиво јер постоји висок ризик у погледу ефикасне реализације пројекта, те кориштења јавних средстава на наведени начин.

Исто тако смо констатовали да и Министарство финансија и трезора БиХ нема расположиве и задовољавајуће капацитете за анализирање оправданости оваквих пројеката тако да контролне активности које се проводе у Министарству финансија приликом одобравања оваквих пројеката нису на задовољавајућем нивоу. Мишљења смо да се пројекти одобравају и одлуке доносе без одговарајућих анализа и доказа за оправданост доношења конкретних одлука. С обзиром да МФТ даје мишљење на приједлоге одлука које доноси Савјет министара са финансијског аспекта, сматрамо да је потребно приликом давања таквог мишљења обезбиједити сву неопходну документацију на основу које ће се

донијети одговарајуће мишљење. Исто тако не постоје писане процедуре МФТ о неопходној документацији коју су буџетски корисници дужни припремити приликом подношења захтјева за одобравање оваквих пројеката изградње.

**Реконструкција и инвестицијско одржавање** у извјештајном периоду износи 4.142.942 КМ или 45% у односу на планску величину, што је за 47,96% мање у односу на исте периоде претходне године. Највећи износи на име реконструкције и инвестицијског одржавања односе се на Службу за заједничке послове институција БиХ 1.756.584 КМ, на Министарство одбране БиХ 1.140.893 КМ, реконструкцију трга испред зграде Парламентарне скупштине БиХ 826.038 КМ и на Агенцију за форензичка испитивања и вјештачења 204.820 КМ, а остатак се односи на Министарство комуникација и транспорта БиХ 117.625 КМ, на Министарство иностраних послова БиХ 62.814 КМ на Службу за заједничке послове институција БиХ 34.168 КМ.

**Набавка опреме** у 2010. години реализована је у износу од 37.153.039 КМ или 60% у односу на план, што је за 25,8% више у односу на исти период претходне године. Највећи износи набавке опреме у извјештајном периоду односе се на Граничну полицију БиХ 4.540.764 КМ, на Министарство одбране БиХ 3.947.379 КМ, на Обавјештајно-сигурносну агенцију 3.350.252 КМ, на Високи судски и тужилачки савјет 2.582.564 КМ, на Агенцију за идентификационе документе, евиденцију и размјену података 2.426.720 КМ, затим на Дирекцију за цивилно ваздухопловство БиХ 2.277.534 КМ, на Управу за индиректно опорезивање БиХ 2.152.516 КМ, на Регулаторну агенцију за комуникације у БиХ 1.968.009 КМ, на Агенцију за лијекове и медицинска средства 1.603.518 КМ, на Државну агенцију за истраге и заштиту 1.540.502 КМ, на Парламентарну скупштину БиХ 960.853 КМ, на Министарство иностраних послова БиХ 882.965 КМ, на Предсједништво БиХ 605.872 КМ, на Агенцију за статистику БиХ 450.532 КМ, на Канцеларију за ветеринарство БиХ 443.816 КМ, на Службу за заједничке послове институција БиХ 407.751 КМ, док се на остале институције БиХ односи 7.011.492 КМ.

Према презентованим подацима за ревидиране институције за набавку моторних возила је утрошено 7.402.947 КМ што представља око 20 % у односу на укупну набавку опреме. Проблеми и пропусти везани за набавку возила и опреме су детаљно описани у поглављу јавне набавке.

**Набавка сталних средстава у облику права** у извјештајном периоду реализована је у износу од 4.181.957 КМ или 93% у односу на планску величину. Набавка сталних средстава у облику права у извјештајном периоду односи се на Министарство комуникација и транспорта БиХ - 4.139.975 КМ на име куповине Microsoft лиценца за потребе рада Савјета министара БиХ и на Агенцију за идентификацијска документа, евиденцију и размјену података - 41.982 КМ на име израде пројектне документације за изградњу зграде.

Када је ријеч о набавци лиценци за потребе МКП БиХ кроз обављену финансијску ревизију у наведеној институцији констатовани су одређени пропусти и слабости који се односе на проведenu процедуру јавне набавке лиценци.

### 8.3. Текући грантови

**Извршење текућих грантова** у 2010. год. износи 55.956.994 КМ што је 49% у односу на план 113.303.085 КМ. Највећи дио извршења текућих грантова односи се на Фонд за повратак - удружена средства 39.270.382 КМ.

Провођењем појединачних ревизија у институцијама БиХ у чијем буџету су одобрени текући грантови уочени су проблеми који се огледају у сљедећем:

- неусаглашене одлуке Савјета министара БиХ о критеријима за додјелу средстава са Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. год;
- недовољно утврђени и немјерљиви критерији за додјелу одређених грантова;
- неадекватан начин извјештавања крајњих корисника грант средстава;
- неадекватна евалуација извјештаја достављених од стране крајњих корисника о намјенском утрошку додијељених средстава;
- непостојање контроле намјенског трошења грант средстава као и анализе остварених учинака на основу додијељених средстава;
- непостојање уговора за додјелу одређених грант средстава или у одређеним случајевима уговорима нису предвиђене клаузуле којим би се обезбиједила намјенска потрошња односно санкције по основу утврђивања ненамјенске потрошње грант средстава;
- немогућност буџетских корисника у чијем буџету су одобрени текући грантови да достављају извјештаје о намјенском утрошку додијељених грант средстава у склопу годишњег извјештаја, с обзиром да је и крајњим корисницима гранта Законом о буџету дефинисан исти рок.

*Како нису реализоване препоруке дате у Извјештају о ревизији за 2009. годину и даље препоручујемо Министарству да у сарадњи са надлежним институцијама, с обзиром на чињеницу да постојећим прописима није адекватно и јасно регулисана ова област, покрене активности на унапређењу законских и подзаконских прописа којима би се јасније регулисала ова област. Поново наглашавамо да је неопходно да одлуке Савјета министара о критеријима за додјелу грант средстава буду усаглашене са Законом о буџету институција и међународних обавеза БиХ.*

*У циљу законитог, намјенског и транспарентног трошења јавних средстава, те потпуног остварења сврхе додјеле грант средстава препоручујемо Министарству да у сарадњи са буџетским корисницима у чијем буџету су одобрени текући грантови предузме мјере које се огледају у сљедећем:*

- *детаљно анализирати овај процес и утврдити проблеме и потенцијалне ризике који се могу јавити, те предузети активности на стварању предуслова за њихово елиминисање и свођење на разумну мјеру;*
- *предузети активности на успостављању квалитетне и ефикасне контроле и надзора над трошењем средстава додијељених крајњим корисницима и при томе обезбиједити да се предметни надзор изврши прије достављања извјештаја од стране крајњих корисника о намјенском утрошку додијељених средстава;*
- *радити на изради процедура којима ће бити обухваћене методе утврђивања намјенског утрошка дозначених средстава, начин извјештавања крајњих корисника грант средстава као и евалуација пристиглих извјештаја крајњих корисника;*
- *предузети мјере на усклађивању рокова извјештавања крајњих корисника грант средстава о намјенском утрошку прописаних Законом о буџету са извјештавањем буџетских корисника о намјенском утрошку додијељених грантова прописаних Законом о финансирању институција БиХ;*



- *предузети активности како би се у потпуности оправдао намјенски утрошак средстава дозначених крајњим корисницима, а по потреби и извјестиле надлежне институције;*
- *дефинисати јасније критерије који ће бити доказиви и мјерљиви, а који ће служити као основ за одабир крајњих корисника и за одређивање висине средстава која ће се истим додијелити;*
- *код значајнијих појединачних трансфера грант средстава са крајњим корисницима прописати обавезу потписивања уговора о начину извршења додијељених средстава у којима ће се децидно наводити међусобна права и обавезе, у циљу адекватног праћења намјенског кориштења дозначених средстава, како би се евентуално могле предузети потребне мјере према оним корисницима који ненамјенски утроше средства или у датом року не поднесу извјештај о утрошку истих;*
- *инсистирати на детаљнијем сачињавању извјештаја о извршењу средстава трансфера са освртом на циљеве и ефекте који су постигнути дозначавањем средстава.*

*Извјештај о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ у дијелу који се односи на текуће грантове проширити информацијама о броју достављених извјештаја крајњих корисника о намјенском утрошку грант средстава као и проведеним анализама и закључцима на основу достављених извјештаја.*

#### **8.4. Директни трансфери са ЈРТ-а**

Законом о буџету директни трансфери са јединственог рачуна трезора планирани су у вриједности од 17.710.000 КМ и то за плаћање чланарина у међународним организацијама, отплату кредита, плаћање средстава за повлачење средстава IPA фондова и сл. Међутим, реструктурисањем средства током године повећана је вриједност ових средстава за 25.191.999 КМ, те се укупно располагало са средствима у вриједности од 42.901.999 КМ.

Плаћање средстава са 99991 – ППН – директни трансфери са ЈРТ врши се за обавезе које нису у директној вези ни са једним буџетским корисником, односно плаћају се обавезе које су створене испред државе БиХ. Планирање средстава на овој ставци у највећем броју пројеката врши се на основу извршења ранијих година.

Извршење буџета за 2010. години остварено је у износу од 20.458.490 КМ или 48% у односу на укупну расположива средства. Значајнија реализација остварена је за просторно-пројектну документацију – Коридор Vc (9.020.295 КМ), чланарину БиХ у међународним организацијама (3.905.968 КМ), плаћање камата и накнада за неповучена средства EBRD-а за Дирекцију за цивилно ваздухопловство (2.614.727 КМ), те плаћање обавеза по правоснажним судским пресудама (2.078.728 КМ).

Са директног трансфера ЈРТ извршено је плаћање ануитета за неповучени кредит EBRD-а за Дирекцију за цивилно ваздухопловство БиХ (BHDCА) из 2010. године у укупном износу од 2.614.727,34 КМ (камате 487.101 КМ и главница

2.127.625,68 KM). BHSCA је као носилац Пројекта изградње система за управљање ваздушним прометом у БиХ потписала уговор о зајму средстава са EBRD у вриједности од 17.000.000 EUR. Отплата наведеног кредита планирана је са директних трансфера JPT, а у 2010. години планирана су средства у вриједности од 3.800.000 KM. Међутим, Одлуком Савјета министара 27.07.2010.године дефинисана је обавеза за BHSCA да из прихода од ен-роуте навигације изврши поврат средстава на јединствени рачун трезора у износу од 1.523.165 KM, плаћених на има рате кредита, камата и накнада за неповучена средства закључно са 31.12.2009.године што је и учињено у 2010. год. Међутим наведеном одлуком је регулисано да се на исти начин изврши поврат (до краја 2011.године) средства уплаћених по датом основу у 2010. години. До окончања ревизије средства за 2010.годину нису била уплаћена од стране BHSCA на JPT.

Због непостојања квалитетног основа за планирање средстава за ове намјене, Министарство је у току године два пута вршило реструктурисање средстава. Такође систем контроле над плаћањем обавеза није обезбијеђен на ефикасан начин, те тако нпр. МФТ нема адекватне евиденције о чланству БиХ у међународних организацијама, као ни динамику приспијећа плаћања обавеза по основу чланарина, а која би представљала основу за планирање новчаних токова.

Путем директних трансфера извршена су и плаћања како слиједи: издвојена средства за повлачења IPA фондова, трошкови рада Фискалног савјета БиХ, средства за I и II кредитни рејтинг БиХ.

***Мишљења смо да се процесу планирање и извршења директних трансфера са JPT-а, с обзиром на њихов значај и материјалност, треба систематичније приступати у наредном периоду.***

## 8.5. Резервисања

Укупна резервисања одобрена буџетом за 2010. годину износе 16.280.000 KM или 1,58% укупно одобреног буџета без износа сервисирања дуга, што је испод лимита од 3% укупног буџета предвиђеног у Закону о финансирању институција БиХ.

У оквиру наведеног износа на име текуће резерве одобрен је износ 4.150.000 KM, на име резервисања за капитална улагања 11.130.000 KM те за резервисања за нове институције 1.000.000 KM.

Извршен је и пренос неутрошених средстава из буџета 2009. године на позицију резервисања за интервентно финансирање стања у Сребреници у износу 1.598.848 KM.

### Текућа резерва

Законом о финансирању институција Босне и Херцеговине одређен је лимит буџетског издвајања за текућу резерву, одлучивање о употреби текуће резерве као и намјена кориштења средстава текуће резерве. Реализација средстава у 2010. години износила су за текућу резерву 3.728.187 KM или 90% у односу на план, за капитална улагања 10.671.160 KM или 96% у односу на план и за нове институције 968.000 KM или 97% у односу на план.

Текућа резерва је реализована на начин да је 1.973.354 KM распоређено институцијама БиХ на основу одлука Савјета министара, док 1.754.832 KM

представља директно кориштење текуће резерве на основу појединачних одлука Савјета министара, те предсједавајућег и два замјеника предсједавајућег Савјета министара.

Износ текуће резерве од 1.754.832 КМ реализован је кроз трансфере непрофитним организацијама и појединцима што је дефинисано чланом 17. Закона о финансирању институција БиХ и чланом 13. Закона о буџету институција БиХ за 2010. годину и односи се на средства у износу од 664.000 КМ трансферисана непрофитним организацијама и појединцима у виду грант подршке како је дефинисано чланом 13. Ставом (2) Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. године, средства у износу од 1.090.832 КМ трансферисана непрофитним организацијама и појединцима на основу појединачних одлука Савјета министара као и одлука предсједавајућег Савјета министара и два замјеника предсједавајућег Савјета министара, гдје је на основу одлука Савјета министара додијељено је 440.000 КМ док је на основу појединачних одлука предсједавајућег Савјета министара и два замјеника предсједавајућег Савјета министара додијељено 650.832 КМ. Структура ових издатака обухватала је финансијске подршке удружењима, друштвима, спортским клубовима и појединцима за организовање и учешћа на спортским и другим манифестацијама, обнове кућа, адаптације простора, лијечења, обилежавање годишњица, школовање и др.

Чланом 13. Ставом (3) Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину дефинисано је да ће Савјет министара БиХ посебном одлуком пренијети овласти предсједавајућем и замјеницима предсједавајућег за интервентно кориштење 4% од износа резерве исказане у Распореду прихода по буџетским корисницима.

Приликом утврђивања износа од 651.200 КМ (средства којима располажу предсједавајући и два замјеника СМ) као основица за проценат од 4% узимао се укупан износ резервисања од 16.280.000 КМ, док је приликом утврђивања износа од 664.000 КМ (средства трансферисана непрофитним организацијама и појединцима наконведеног јавног конкурса Министарства цивилних послова БиХ) гдје се као основица за проценат 16% узимао износ текуће резерве 4.150.000 КМ (који је у саставу укупних резервисања), мада се би се према члану 13. Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза и у једном и у другом могло говорити о истој бази за израчунавање наведених процената. Такође средства која су додијељена на основу одлука Савјета министара у износу од 440.000 КМ требала су бити укључена у лимит од 16% и проћи дефинисану процедуру јавног конкурса који проводи Министарство цивилних послова БиХ како је дефинисано чланом 13. став (2), (4) и (5) Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину.

Савјет министара се није придржавао лимита утврђених Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. год. приликом одобравања трансфера непрофитним организацијама и појединцима из средстава текуће резерве у дијелу додјеле средстава на основу појединачних одлука у износу од 440.000 КМ. У овоме дијелу кориштења текуће резерве Министарство финансија и трезора БиХ није успоставило систем праћења реализације исте у погледу износа одређених Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. год. Приликом интервентног кориштења текуће резерве у износу од 650.832 КМ на бази појединачних одлука предсједавајућег Савјета министара и два замјеника предсједавајућег Савјета министара нису утврђена правила расподјеле, појединачни износи и области који

ће се покривати из тих средстава. Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину није прецизно дефинисано од којег износа средстава као основице се узимају проценти приликом одобравања укупних износа трансфера нити је прецизно дефинисан појам „интервентно кориштење“ средстава текуће резерве.

Узорком тестирања појединих трансфера додијељених на основу појединачних одлука Савјета министара установљено је да код појединих одлука Савјета министара о одобравању средстава из текуће резерве није тражено мишљење Министарства финансија и трезора БиХ како је дефинисано чланом 17. Закона о финансирању и чланом 13. Закона о буџету институција БиХ и међународних односа БиХ. У једном случају је установљено да је Министарство финансија и трезора БиХ дало мишљење на већи износ средстава за додјелу него што је гласио Приједлог одлуке Савјета министара и допис Сектора за буџет истог Министарства тако да је и коначна Одлука Савјета министара у односу на приједлог одлуке промијењена на већи износ.

У Извјештају о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину наведено је да је од укупно 148 корисника којима су додијељена средства 124 су доставила извјештаје о намјенском утрошку средстава Министарству цивилних послова док је само 37 корисника доставило извјештаје Министарству финансија и трезора БиХ.

***Потребно је прецизно дефинисати базни основ приликом утврђивања процената за одређивање висине текуће резерве која ће се одобрити кроз трансфере непрофитним организацијама или појединцима.***

***Средства текуће резерве одобрена за трансфере непрофитним организацијама или појединцима користити у висини одобрених износа прописаних Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ.***

***Расподјелу средстава одобрених за ове намјене у свим случајевима обављати путем јавног оглашавања.***

***Прецизно дефинисати појам „интервентно кориштење“ и предузети активности како би се за све трансфере утврдила правила расподјеле и области које ће се покривати из средстава текуће резерве, а у циљу онемогућавања да се исти корисници или исте намјене финансирају из средстава два трансфера текуће резерве или из трансфера текуће резерве и текућих грантова одређених Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину.***

***Министарство треба појачати систем праћења реализације средстава одобрених за трансфере непрофитним организацијама и појединцима и указивати Савјету министара на лимите одређене за ове намјене као и на одлуке које нису прошле процедуру давања мишљена у складу за законским прописима.***

***Предузети активности како би сви крајњи корисници доставили извјештаје о утрошку дозначених средстава, а посебно како би се у потпуности оправдао намјенски утрошак средстава.***

**Резервисања за капитална улагања:** На основу одлука Савјета министара БиХ за кориштење резерве за капитална улагања у 2010. години одобрен је износ од

10.671.160 KM, а средства су дата на располагање буџетским корисницима за набавку опреме у износу 381.000 KM (Централна хармонизацијска јединица, Дирекција за координацију полицијских тијела), сталних средстава у облику права у износу 290.160 KM (Министарство комуникација и транспорта) и набавку грађевина у износу 10.000.000 KM (Служба за заједничке послове институција БиХ).

Резервисања за нове институције су реализована у износу 968.000 KM. На основу одлука Савјета министара БиХ за кориштење текуће резерве за нове институције, одобрен је износ од 268.000 KM за успоставу и функционисање Централне хармонизацијске јединице и 700.000 KM за текуће издатке Дирекцији за координацију полицијских тијела.

## 9. Процес јавних набавки на нивоу институција БиХ

### Потешкоће и пропусти у провођењу процедура јавних набавки

Јавне набавке заузимају значајан удио у буџету институција БиХ односно цца 12,10 % од укупног буџета Институција БиХ у 2010. години се односи на набавке из текућих издатака, док се на капиталне набавке односи цца 4,64 % или 55.202.039 KM. Сходно наведеном јавне набавке укупно у потрошњи институција БиХ заузимају око 16,74% и представљају веома битан сегмент рада и пословања институција БиХ, како због рационалног и намјенског трошења буџетских средстава, тако и због обезбјеђивања несметаног функционисања институција БиХ.

Ревизијом је поново констатовано да потешкоће у провођењу процедура јавних набавки представљају и недостаци постојеће регулативе у области јавних набавки посебно када је у питању актуелни закон у овој области.

Због значајних финансијских средстава предвиђених за јавне набавке, значајног броја процедура јавних набавки као и специфичности пословања појединих државних институција постоје значајни проблеми и пропусти који се јављају у јавним набавкама на нивоу институција БиХ и то:

- непостојања плана јавних набавки, лоше планирање јавних набавки, непрецизно састављање тендерске документације, неразрађивање детаљних критерија за избор добављача, дијелење поступака додјеле уговора, достављање конкурентског захтјева без додатног обавјештења на само три адресе, избор добављача који не испуњава квалификационе услове или није доставио комплетну документацију, избор добављача заснован на мање од три понуде, избор добављача на бази јединичне цијене, непровођење процедура јавне набавке, избор преговарачког поступка без адекватних аргумената и испуњавања свих услова за његов избор тачно навођење робних марки,
- преферирање набавке врсте и модела возила

У току 2010. године према презентованим подацима на нивоу ревидираних институција БиХ набављено је укупно 172 возила, а за наведену набавку укупно је утрошено 7.402.947 KM.

Набавка возила је примјер преферисања одређене марке (и типа возила), а остварује се кроз дефинисање техничких карактеристика у тендерској документацији које испуњава само одређени тип и марка возила. Наведена набавка већином креће од захтјева менаџмента за куповином одређеног возила које надаље кроз процедуру (преферисањем и ограничавањем у карактеристикама) треба да резултира набавком траженог возила. Састављање прецизних техничких карактеристика које испуњава само одређена марка и тип возила представља кључни основ да се кроз процедуру добије тражено (жељено) возило тако да отворени поступак јавне набавке представља само легализацију циљане набавке. Прецизирање техничких карактеристика које испуњава одређени модел и тип возила доводи до појављивања у јавној набавци генералног увозника и његових дистрибутера што јасно и недвосмислено оставља велики простор за манипулацију са понудама и у крајњој линији утицај на рационално и намјенско трошење јавних средстава. У већини ситуација из самог поступка набавке може се маркирати 'главни' понуђач и понуђачи који понуде достављају у циљу испуњавања законских услова како би поступак могао бити проведен, што представља одступање од основних принципа Закона о јавним набавкама.

У процедурама набавке веома битно је споменути и значајне проблеме који се тичу уговарања набавке горива и услуга одржавања гдје се пропусти не могу везати искључиво за институције и провођење процедура већ и правне нејасноће приликом провођења процедура, због неадекватности и непостојања адекватних прописа из ове области.

Код уговарања набавке горива велики проблем представља промјењивост цијене која се мијења седмично путем ОПЦ обрасца система слободног формирања цијена. У највећем броју случајева понуђачи за потребе добијања посла-тендера снижавају цијену да би након двије до три седмице исту вратили на нормалан ниво колико је неопходно уговорном органу да потпише уговор због законом дефинисаних рокова. Цијене горива на нивоу БиХ се не контролишу у овом смислу па је могућност малверзација потпуно отворена што доводи у питање смисао провођења поступка јавне набавке.

Слична ситуација је и код уговарања услуга одржавања возила и опреме гдје се у значајном броју случајева уговара норма сат или радни сат, док се цијене резервних дијелова мијењају током реализације уговора што доводи у питање суштину проведене процедуре.

Сходно уоченим и наведеним пропустима Канцеларија за ревизију институција БиХ препоручује:

- **Сматрамо да је неопходно радити на доношењу новог или измјени и допуни постојећег Закона о јавним набавкама, сходно констатованим недостацима кроз досадашње провођење закона у пракси.**
- **Неопходно је већу пажњу посветити детаљном планирању набавки, односно план набавки би морао бити документ састављен на основу детаљних анализа у смислу стварних потреба, оправданости набавке, тачности и прецизности потреба до усклађености са буџетским оквиром.**

- *Потребно је у већој мјери обезбиједити едукацију кадрова који обављају послове јавне набавке у циљу оспособљавања истих за адекватно провођење процедура прописаних Законом о јавним набавкама.*
- *Подићи ниво комуникације и професионалне кореспонденције са Агенцијом за јавне набавке БиХ у смислу обуке, додатних појашњења као и досљедно поштовање препорука и ставова донесених и објављених од стране Агенције.*
- *У процедури набавке обезбиједити отворену конкуренцију и једнак третман кроз генералне карактеристике сходно класи возила и стандардима припадности и употребе.  
Међутим, у случају набавке возила сматрамо да би могао бити адекватан стратешки приступ у смислу одређености државе за набавком возила водећи рачуна о економичности потрошње, одржавања и потенцијалних погодности. Стратешки приступ би се требао огледати у провођењу заједничке набавке за возила, предвиђању и потписивању оквирних споразума, добијању што повољније цијене и услова на бази веће количине (економија обима) и на крају, унификавању возног парка у циљу рационализације свих везаних трошкова.*
- *Проблеми везани за набавку и уговарање горива и одржавања возила и опреме нису адекватно ријешени постојећом регулативом, те би требало размотрити рјешавање истих кроз могуће измјене постојећих прописа из области јавних набавки.*

## 10. Управљање јединственим рачуном трезора

На основу презентованих информација, Одсјек за управљање јединственим рачуном трезора је углавном ангажован на обављању оперативних активности. Сходно наведеном са тренутном кадровском попуњеношћу и пословима који су додијељени Одсјеку није реално очекивати искорак који би значио обављање и других послова који би истински значили стварно управљање ЈРТ-ом. Наиме у Одсјеку се кроз оперативни рад обављају послови везани за плаћања, а извршење самих плаћања је само дјелимично под контролом Одсјека.

Одсјеку се, сходно издатој инструкцији МФТ достављају подаци у вези са реализацијом капиталних издатака, док се при реализацији текућих издатака не врши суштинска контрола трансакција које се извршавају.

Што се тиче приоритета у плаћању обавеза, није било промјена у процедурама у односу на 2009. годину, тако да се у овом дијелу примјењују одредбе члана 18. Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине.

Осим тога, сазнали смо како уствари није нити било потребе за примјену наведене одредбе закона, с обзиром да је током цијеле године буџет био ликвидан.

Законом о финансирању институција БиХ предвиђено је постојање инвестиционог менаџера (Министарство са истим закључује уговор) који управља и располаже средствима и одлучује о инвестицијама с пажњом доброг привредника и у најбољем интересу Министарства, поштујући принципе сигурности, ликвидности и рентабилности. Законом је остављена могућност да те послове обавља сам

министар, што се у формалном смислу у МФТ и чини, међутим, након сагледавања саме процедуре, установили смо да министар само кроз одлуку верификује приједлоге припремљене од стране Одсјека односно Сектора за трезор.

Уговор са Централном банком за обављање послова банкарског и фискалног агента закључен је 3.12.2003. године, а на исти је 6.10.2006. године донесен и Анекс, тако да је дио послова по питању пласмана краткорочних вишкова средства у претходном периоду за рачун Министарства вршила Централна банка. Један од задатака Одсјека за управљање ЈРТ-ом је и сачињавање новчаних токова током године на мјесечном нивоу у оквиру којих се врши и разрада по седмицама. Наведени планирани новчани токови обухватају планиране приходе и расходе по позицијама, али у оквиру Одсјека за управљање ЈРТ-ом.

Констатовано је да Одсјек не располаже адекватним информацијама које би биле основ за квалитетно планирање новчаних токова, те да би у том смислу требало учинити више на континуираној размјени информација и података између сектора у самом Министарству.

У ситуацији када је буџет институција БиХ ликвидан одређено одступање у планирању новчаних токова се није могло одразити значајније на процес извршења буџета, односно континуитет у извршавању обавеза са ЈРТ-а. Међутим у измијењеној ситуацији када су буџетска средства ограничена, одсуство квалитетног планирања новчаних токова на мјесечном нивоу би могло имати значајне негативне посљедице на укупно функционисање система плаћања, односно извршења буџета.

С друге стране, у условима задовољавајуће ликвидности буџета, негативни ефекти неадекватног планирања новчаних токова би могли имати за посљедицу пласмане средства у обиму мањем или већем од стварно расположивих средства за те намјене.

По избору пословних банака за обављање услуга платног промета, Министарство је 23.3.2010. године донијело интерне процедуре плаћања са ЈРТ-а БиХ и распоред извршилаца плаћања. Наведеном процедуром дефинисани су поступци свих плаћања с ЈРТ-а БиХ преко пословних банака и Централне банке БиХ, распоред извршилаца који врше плаћање и поравнање стања средства на трансакцијским рачунима код банака. Према наведеној инструкцији, извршиоци на плаћањима се ротирају периодично по групама.

***Контролу плаћања са ЈРТ-а би требало учинити ефикаснијом у свим сегментима те сходно томе, донијети јасна правила којима би се утврдила улога буџетских корисника, односно Министарства у самом процесу контроле.***

***Требало би размотрити кадровско јачање Одсјека за управљање ЈРТ, како би исти могао удовољити захтјевима који се пред њега постављају сходно актуелним прописима.***

***Евиденције о краткорочним пласманима новчаних средстава са ЈРТ-а путем Централне банке потребно је организовати на транспарентнији начин, кроз Главну књигу трезора.***

***Неопходно је унаприједити поступак краткорочног пласирања средстава са ЈРТ-а, на начин да се периодично сачињавају анализе, а потом, сходно истим, доносе одлуке од стране инвестиционог менаџера (министра) о пласманима.***



*У циљу ефикасне контроле фактурисаних износа за обављене услуге платног промета од стране пословних банака, уз информатичку подршку осмислити систем успоређивања извода које доставе банке са електронским налозима које изда Одсјек за управљање ЈРТ-ом.*

*Сачинити анализу у циљу утерђивања адекватности подјеле клијената по пословним банкама, с обзиром на остварене трошкове платног промета (број трансакција) и сходно томе извршити одговарајуће корекције група клијената, при томе узимајући у обзир цијене услуга платног промета које су понудиле пословне банке.*

*Требало би размотрити могућност да се у оквиру главног рачуна отвори посебна партија која би се односила на разне рефундације како би главни рачун садржавао основне ставке које се односе на приходе и расходе.*

Набавка банкарских услуга: Након обављене ревизије Извјештаја о извршењу буџета за 2009.годину и датих препорука од стране Канцеларије за ревизију институција БиХ, МФТ се обратило Правобранилаштву БиХ ради достављања мишљења у вези са раскидом уговора са три пословне банке које нису биле спремне да приступе реализацији закљученог уговора о орочавању средства. Наиме Министарство је затражило мишљење од стране Правобранилаштва БиХ. Наведени захтјев за доставу мишљења је био насловљен на једног од тадашњих замјеника правобраниоца који је и доставио одговор по истом.

У мишљењу замјеника правобраниоца наведено је да постоји правни основ за раскид уговора са пословним банкама сходно члану 133. Закона о облигационим односима, те се предлаже раскидање уговора са банкама. Према наведеном члану, како је интерпретиран од стране замјеника правобраниоца, у случају да једна од уговорних страна због измијењених околности не може очекивати ефекте које је очекивала приликом закључења уговора, исти се може раскинути. Сходно мишљењу замјеника правобраниоца БиХ сачињена је Изјава воље о споразумном раскиду уговора од 04.02.2011.године који су потписале обе стране.

Узимајући у обзир да у самим уговорима није наведено које су обавезе уговорних страна у случају једностраног раскида уговора као и то да је МФТ било у повољнијој позицији од пословних банака када су у питању уговорене камате на орочена средства, може се закључити да су пословне банке те које су раскидом уговора заштитиле своје пословне интересе, а да је у конкретном случају држава као друга уговорна страна без икаквих обавеза прихватила тражено раскидање уговора.

Према презентираним информацијама МФТ је након раскида уговора са пословним банкама покренуло нову процедуру ради избора пословних банака за пласман слободних буџетских средства на краткорочном основу и процедура још увијек није окончана.

*Мишљења смо да би приликом састављања уговора са пословним банкама требало прецизирати и обавезе у случају једностраног раскида уговора, с обзиром да држава не би смјела дозволити да правни субјекти извршиоци услуга могу одбијати извршење уговором преузетих обавеза без правних посљедица.*

Пласмани слободних средства са ЈРТ-а: Приходи од камата и позитивних курсних разлика исказани у консолидованом Извјештају о извршењу буџета за 2010.годину износе 2.885.217 КМ гдје се на камате односи 1.182.654 КМ.

У 2010. години, са почетком реализације уговора са пословним банкама изабраним путем тендера, извршен је пласман средства на једној од четири одабране банке, а да су како је већ описано са остале три банке раскинути уговори.

Констатовано је да су пласирана средства путем једне од пословних банака евидентирана у Главној књизи трезора на посебним аналитичким контима, а да средства пласирана путем Централне банке нису посебно евидентирана, него се воде на позицији - девизни рачун у иностранству.

Увидом у стање орочених средства на почетку 2010. године (01.01.2010.године) утврђен је укупан износ орочених средства од 284,6 милиона КМ. Током 2010. године извршено је повлачење средстава са орочења код Централне банке и пласман истих на једну комерцијалну банку (20 милиона КМ). Осим тога, током године средства по основу добити Централне банке у износу од 57.471.828 КМ орочена су код исте.

Укупан износ средстава пласираних путем Централне банке на крају 2010.године је износио око 106 милиона EUR, а просјечан износ пласираних средства код исте током године је износио око 100 милиона еура.

Током 2010.године пласирање слободних средства путем Централне банке вршено је на краткорочном основу и то најчешће на период од мјесец дана или краће.

Током године су у неколико наврата вршени преноси средства са орочења на главни рачун у циљу одржавања ликвидности. Укупно пренесена средства по наведеном основу износе око 148 милиона КМ.

***Пласманима слободних средства на ЈРТ-у треба посветити дужну пажњу јер се ради о врло осјетљивом питању, с обзиром да финансијски ефекти пласирања слободних средства нису занемариви. У ситуацији гдје постоје средства која су слободна и нису краткорочно неопходна за нормално функционисање система плаћања и измиривања обавеза из буџета, а иста не буду пласирана на краткорочном основу, може се говорити о директним штетама односно изгубљеној могућој заради на нереализованим пласманима слободних средства.***

***Такође би требало, сходно подацима из ранијег периода, анализирати могућност примјене различите рочне структуре пласмана слободних средства с обзиром да би у том случају и финансијски ефекти били знатно већи.***

## 11. Попис средства и извора средства

Попис средстава и извора средстава представља веома битан сегмент у финансијском и материјалном пословању свих институција на нивоу Босне и Херцеговине. Квалитетан попис је најбољи основ како за уредно и ажурно књиговодство тако и за економично и рационално располагање материјалним и финансијским средствима институција Босне и Херцеговине.

На нивоу институција Босне и Херцеговине појављују се различити проблеми у провођењу пописа средстава и извора средстава, који се по природи проблема могу се сврстати у двије групе и то: системски проблеми и проблеми техничке природе.

Када се говори о системском проблему, овдје се директно мисли и упућује на проблем рјешавања статуса државне имовине, односно дефинисања титулара за комплетну имовину институција БиХ. Питање рјешавања статуса имовине је основно питање пописа и евидентирања средстава. Директно у вези са тим је и питање рационалности и оправданости држања значајних количине средстава ван употребе, која генеришу значајне трошкове држања и чувања.

У наведеној проблематици, сходно количинама покретних и непокретних средстава која чекају рјешавање коначног статуса, предњаче средства Министарства одбране и Оружаних снага БиХ као и средства Управе за индиректно опорезивање БиХ чији трошкови држања и чување нису занемариви. Недефинисање статуса државне имовине и начина располагања надаље имплицира и проузрокује проблеме у књижењу средстава, дефинисању политика рационалне употребе, отписа и на крају занављања и модернизације средстава и опреме.

Другу групу проблема чине проблеми техничке природе који се углавном огледају у:

- неадекватној припреми и планирању пописа;
- необучености особља за обављање пописа и недовољној стручној помоћи;
- несистематском приступу попису средстава и извора средстава (обавеза и потраживања);
- неадекватном рјешавању поступка расходовања средстава;
- недефинисању начина књижења отписаних и расходованих средстава и даљем поступању са истим.

**Модул – стална средства:** Успостава модула сталних средстава је у трезору доведена до самог краја, односно модел је технички имплементиран, а цјелокупне активности су усмјерене на попуњавање и учитавање базе података. Према садашњој динамици и тренутном стању успостава и функционисање система би требала отпочети од почетка деветог мјесеца 2011. године.

**Неопходно је донијети јединствена правила и смјернице према којим ће институције БиХ на идентичан и прецизно дефинисан начин вршити отпис средстава и расходовање те на основу тога извршити искњижавање. Такође, је потребно дефинисати начин продаје средстава у смислу провођења лицитација са јасним редослиједом активности као и поступака уништавања и услова за претварање у секундарне сировине.**

**Попис средства на ЈРТ-у:** Комисија за попис новчаних средстава на Јединственом рачуну трезора извршила је попис истих на дан 31.12.2010. године и саставила Извјештај о попису 02.03.2011.године. Пописом су била обухваћена новчана средства на банковним рачунима отвореним код Централне банке БиХ, као и код пословних банака. Попис је извршен на основу извода достављених од стране банака, а затим је извршено упоређивање истих са стањем у Главној књизи.

Комисија није вршила непосредно попис средстава на рачунима у ДКП мрежи (МИП), на рачунима РАК и рачунима који се воде за потребе Предсједништва (официри за везу у Хагу). Средства су пописана од стране наведених институција, а подаци су достављени Министарству. Извјештајем о попису су констатована одступања приликом усаглашавања стања на жиро рачуну (конто: 111111) у износу од 15.670 КМ (стање по попису 79.417.647 КМ, а књиговодствено стање 79.433.317 КМ). Највећи дио одступања 15.584 КМ

представља стање на рачуну Херцеговачке банке и пројекта UNHCR у склопу Министарства за људска права и избјеглице БиХ.

Ту је, затим, одступање код усаглашавања стања жиро рачуна (конто: 111118) у износу од 2.227 КМ (стање по попису 375.084 КМ, а по књигама 372.866 КМ) које се односи на субаналитику – плате Министарства одбране БиХ. Комисија за попис дала је препоруку да се провјери исправност салда и изврше одговарајућа књижења како би књиговодствено стање одговарало реалном стању. Ревизијом је констатовано да је по препоруци комисије извршено одговарајуће књижење прилива у износу од 2.227 КМ на готовински жиро рачун тако да је усаглашено стање по попису са књиговодственим док се активности по препоруци комисије за одговарајућим књижењима средстава блокираних код Херцеговачке банке нису предузеле.

Ревизија је и ове године уочила да предметом пописа нису била обухваћена стања на прелазним рачунима Министарства на дан 31.12.2010. године, што је била и препорука у Извјештају о ревизији за 2009. годину, док је стање пласираних (орочених) средстава путем пословне банке обухваћено Извјештајем о попису.

Ревизија је установила да, поред стања на прелазним рачунима, пописом није обухваћено ни стање на конту: 111199 жиро рачун - МИП.

Увидом у преглед буџетских рачуна институција БиХ, као и извода на банковним рачунима на дан 31.12.2010. год., уочено је да на изводима појединих рачуна посљедње промјене датирају из 2004., 2005., 2006., 2007., 2008., и 2009. године односно да није било промета на истим, што указује на њихову неактивност.

**Сматрамо да се наредним редовним годишњим пописом требају обухватити и образложити стања у Главној књизи на прелазним рачунима, као и стање жиро рачуна МИП-а, ради свеобухватности пописа и презентирања стварног стања новчаних средстава на Јединственом рачуну трезора. Такође препоручујемо да се изврши детаљна анализа буџетских рачуна у погледу њихове активности и предузму одговарајуће мјере, а све у циљу ефикасног и квалитетног управљања новчаним средствима.**

## 12. Биланс стања

Укупна актива према консолидованом билансу институција БиХ, на дан 31.12.2010. године, исказана је у износу од 839.073.838 КМ, а односи се на: новчана средства (326.388.303 КМ), краткорочна потраживања (17.464.167 КМ), краткорочне пласмане (1.947.986), финансијске и обрачунске односе са другим повезаним јединицама (674.580 КМ), краткорочна разграничења (5.490.780 КМ), залихе ситног инвентара (162 КМ) и стална средства (487.107.860 КМ).

Укупну пасиву према консолидованом билансу институција БиХ, на дан 31.12.2010. године, у износу од 839.073.838 КМ чине: краткорочне текуће обавезе (62.212.971 КМ), обавезе по основу вриједносних папира (2.192 КМ), обавезе према запосленим (54.899.456 КМ), финансијски обрачунски односи са другим повезаним јединицама (860.481 КМ), краткорочна разграничења (31.276.123 КМ) и извори средстава (674.175.523 КМ).

### 13. Главна књига трезора

Главна књига трезора је системска евиденција трансакција које се односе на промјене у имовини, приходима, расходима и обавезама институција БиХ, а која обезбјеђује ажурну евиденцију свих новчаних трансакција, прихода, расхода, издатака, стања обавеза као и стања имовине у институцијама БиХ. Законом о финансирању институција БиХ је прописано да је Министарство финансија и трезора БиХ, између осталог, надлежно за управљање системом Главне књиге трезора.

Извршеним ревизијама код буџетских корисника уочили смо одређене недостатке као што су: књижење на конту резервисања у супротности с начелом модификованог настанка догађаја, неоправдано сторнирање позиције расхода умјесто евидентирања на позицији прихода, књижење издатака које по свом карактеру више представљају инвестицијско одржавање, односно капиталне издатке на позицијама текућих издатака, неусаглашеност између планирања и књижења појединих издатака, непостојање једнообразности при евидентирању исте врсте издатака, проблем евидентирања улагања у туђа средства и сл.

Надаље, за поједине расходе отворено је више конта (нпр. конто стручних услуга и конто осталих стручних услуга), те се буџетски корисници у дилеми на који конто књижити одређени трошак. Сматрамо како би исте или сличне пословне промјене сви буџетски корисници требали евидентирати на истом конту, а које по садржају и називу одражава суштину пословне промјене. Тиме би се постигло објективније и реалније финансијско извјештавање на нивоу институција БиХ.

Анализирајући консолидирани бруто биланс, на синтетичком конту 6139 - уговорене и друге посебне услуге (салдо 53.872.652 КМ), детаљно су разрађена аналитичка конта те је на крају године исказан салдо на укупно 66 аналитичких конта. Међутим, појединачно је највећи салдо исказан на аналитичком конту 6139991 - остале неспоменуте услуге (8.976.011 КМ). Овакав начин књижења не обезбјеђује прецизне информације о насталим трошковима на нивоу институција БиХ, те не обезбјеђује адекватну подлогу за доношење квалитетних пословних одлука.

***Сматрамо како књижење на контима с предзнаком 'остали' треба вршити само за специфичну врсту расхода који се не јављају често.***

Надаље, уочили смо како називи појединих конта суштински не одговарају пословним промјенама које се књиже на та конта.

Уочене су одређене недоследности између синтетичког контног плана прописаног Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ и отворених конта у Главној књизи трезора. Тако је на примјер, на синтетичком конту 1412 - депозити, отворен аналитички конто 141213 - сумњива и спорна потраживања, с исказаним салдом од 30.374 КМ, на синтетичком конту 6133 који је предвиђен за евидентирање издатака за енергију и комуналне услуге, отворен је аналитички конто 613327 - трошкови интернета с исказаним салдом од 14.693 КМ.

***Препоручујемо Министарству доношење рачуноводствених политика на нивоу институција БиХ те новог правилника о рачуноводству с прецизним упутствима о начину књижења сродних пословних догађаја као и новог контног плана с јасним описом садржаја појединих конта. Тиме би се постигла унификованост евидентирања пословних промјена код свих буџетских корисника.***

**Препоручујемо Министарству да за случајеве у којима се једна врста пословне промјене евидентира на више конта, а која се не могу избрисати због књижења на тим контима у претходним годинама, софтверски онемогући унос на тзв. 'дупла конта', у циљу јединственог евидентирања.**

**Поново сугеришемо да се изврши детаљна анализа постојећег контног плана те сходно томе, евентуално отворе нова аналитичка конта која одражавају стварну природу пословних промјена.**

**Мишљења смо како Министарство треба јасно дефинисати критерије које одређују начин књижења капиталних, односно текућих издатака.**

Као посебан проблем истичемо негативну праксу појединих буџетских корисника да у случајевима недостајућих средстава на појединим позицијама, врше књижења на другим позицијама на којима постоје расположива средства, а која суштински не одговарају књиженим издацима. То има за посљедицу неодговарајуће приказивање издатака у финансијским извјештајима по висини и структури одређеној буџетом. Министарство до сада није успјело успоставити механизам у циљу спрјечавања наведених радњи буџетских корисника.

**Препоручујемо Министарству да анализира ову појаву, те у сарадњи с другим институцијама (Савјетом министара) изнађе одговарајуће рјешење које ће спријечити појаву истих или сличних случајева у будућности.**

Тестирањем ажурности појединих књижења банкарских извода, а на трагу налаза и препорука из појединачних извјештаја о ревизији (или на основу обављених појединачних ревизија), уочили смо како од тренутка настанка пословне промјене везано за приходе, па до њеног књижења протекне одређени временски период што је стварало одређене потешкоће у обављању додијељених надлежност појединим корисницима буџета који остварују властите приходе. Један од узрока овог проблема је и неблаговремено достављање електронских извода од стране пословних банака код којих се отворени депозитни рачуни, на што је Министарство упозорило пословне банке својим дописом од 28.09.2010. године.

**Препоручујемо Министарству предузимање свих потребних мјера и одговарајућих активности у циљу постизања ажурности при уношењу података који се односе на евидентирање прихода у Главној књизи трезора, у складу са законским овлаштењима.**

**Резервисања буџета:** На основу података из Главне књиге трезора утврдили смо како је у 2010. години на одговарајућем аналитичком конту разграничених расхода за набавку роба и услуга евидентиран износ од 10.882.101 КМ од чега су највећи износи књижени у неколико институција: Министарство одбране 2.581.193 КМ, Државна агенција за истраге и заштиту 358.994 КМ, Предсједништво 301.021 КМ, Министарство иностраних послова 614.071 КМ, Служба за заједничке послове 559.151 КМ, Гранична полиција 1.740.503 КМ, Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размјену података 2.280.430 КМ, Управа за индиректно опорезивање 574.586 КМ. Током појединачних ревизија утврдили смо како сви буџетски корисници нису досљедно примјењивали упутство Министарства у вези са евидентирањем обавеза које су планиране у текућој години, а за које ће рачуни бити испостављени у наредној фискалној

години. Наиме, код појединих корисника буџета на овим позицијама још увијек постоје евидентирана разграничења из ранијих година што није у складу с Правилником о рачуноводству у институцијама БиХ.

***Препоручујемо Министарству да у циљу тачног приказивања извршења буџета институција БиХ, изнађе прикладан начин рјешавања питања резервисања из претходних година (нпр. утврђивањем обавезе детаљног извјештавања о извршеним резервисањима буџетских корисника путем инструкције или на други прихватљив начин), а све у циљу онемогућавања евентуалних злоупотреба од стране буџетских корисника.***

Ревизијским поступцима контролисано је функционисање ИСФУ система (Информациони систем финансијског управљања) путем којег се генеришу подаци у Главну књигу трезора. Министарство је донијело Упутство за затварање помоћних књига и Главне књиге трезора за 2010. годину којим су дефинисани рокови за затварање истих и одговорности при извршењу закључних књижења, те га проследило свим буџетским корисницима. Тиме су створени услови за благовремено подношење годишњих извјештаја буџетских корисника за 2010. годину.

Проведеном ревизијом је утврђено да су рокови затварања Помоћне и Главне књиге прекорачени. Разлог за претходно је грешка у модулу наруџбеница до које је дошло након надоградње апликације, а која је отклоњена у априлу 2011. године. Наведене радње нису утицале на тачност финансијских извјештаја. Међутим, Министарство није у 2010. години, а нити претходних година извршило коначно затварање периода, чиме би се онемогућило било какво накнадно књижење.

***Препоручује се Министарству да изврши коначно затварање периода за протекле године, а да се убудуће исто врши по усвајању годишњег извјештаја о извршењу буџета.***

#### **14. Финансијско извјештавање буџетских корисника**

Увидом у преглед приспјелих извјештаја по буџетским корисницима које је саставило Министарство финансија и трезора БиХ сви буџетски корисници су доставили годишње финансијске извјештаје, са тим што два буџетска корисника нису доставила у прописаном року. На основу контроле исправности и комплетности финансијских извјештаја које су извршили Одсјек за контролу и извјештавање и Одсјек за анализу планирања и извршења буџета Министарства код већине буџетских корисника уочене су неправилности у финансијским извјештајима тако да се тек друга и трећа верзија истих узимала као исправна, а те верзије су достављене у марту 2011. год. док су неке достављене и у априлу и мају 2011. год. Контрола исправности и комплетности финансијских извјештаја је рађена за сваког буџетског корисника посебно, с тим да је овај пут за разлику од 2009. год. сачињена рекапитулација односно јединствен табеларни преглед из којег се види који су то најчешћи недостаци и неправилности евидентирани у финансијским извјештајима буџетских корисника. Најчешћи недостаци односно исправке у финансијском извјештајима су се односили на исказивање динамике запошљавања (образац број 4.), исказивање стања сталних средстава и капиталних улагања (образац 6.), исказивање планских величина на аналитичким контима, јер је први пут у 2010. год. Министарство захтијевало од корисника да планирају и извјештавају о извршењу на аналитичким контима.

У циљу унапређења финансијског извјештавања буџетских корисника и отклањања најчешћих недостатака приликом сачињавања истих Министарство финансија и трезора БиХ је 28.10.2010.год. извршило презентацију свим буџетским корисницима у виду обуке на тему *Извјештавање институција БиХ, недостаци у области извјештавања о извршењу буџета и њихово отклањање.*

Што се тиче препоруке дате у Извјештају о ревизији за 2009.год., Министарство је поступило у дијелу исте на начин да је у Инструкцији за сачињавање годишњих извјештаја прописало које позиције и конта је потребно посебно и детаљно образложити у текстуалном дијелу као и да се приликом образлагања стања сталних средстава посебан осврт да на донације у натуралном облику и преузимање сталних средстава од других институција. Дио препоруке која се односи на детаљније образложење новчаних донација и евентуалних обавеза по судским споровима није обухваћена Инструкцијом.

Провођењем појединачних ревизија у институцијама БиХ уочено је да су текстуална образложења уз годишње извјештаје још увијек садржајем кратка, са недовољно информација.

***Цијенећи мјере које је Министарство предузело у погледу унапређења Инструкције за сачињавање годишњих извјештаја о извршењу буџета буџетских корисника за 2010. годину и даље сугеришемо Министарству да инсистира на квалитетном и садржајном текстуалном образложењу уз годишње извјештаје уз обавезна образложења за новчане донације као и обавезе по судским споровима јер исти представљају потенцијалне обавезе које би се, евентуално, наплатиле из буџета институција БиХ те могу имати утицаја на буџет и финансијске извјештаје. Препоручујемо Министарству да кроз Инструкцију за сачињавање годишњих извјештаја пропише обавезу достављања информације о наплатеним приходима и евентуалним проблемима код овог процеса као и обавезу детаљног образложења салда позиција временских разграничења.***

Министарство је извршило анализу табела 6. - Преглед сталних средстава у облику ствари и права са стањем на дан 31.12.2010. године које су доставили буџетски корисници у склопу годишњег извјештаја и уочена запажања је констатовано у Извјештају о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину. Поново су установљена одступања као и претходне године која се огледају у томе што буџетски корисници нису правилно евидентирали капиталне издатке на одговарајућим контима (класа 8) и (класа 0) тако да је класа 8 била већа за износ од 3.679.117 КМ.

**Рачуноводствене политике за буџетске кориснике на нивоу институције БиХ:** Рачуноводствене политике (које понајприје требају бити засноване на Међународним рачуноводственим стандардима – МРС) су посебни принципи, основи, одговори, правила и пракса које примјењују субјекти при састављању и презентовању финансијских извјештаја. Ради правилног разумијевања финансијских извјештаја неопходно је објавити додатна образложења којима се појашњавају примјењене рачуноводствене политике и ефекти тих политика. Свако предузеће може активно одређивати и креирати своју рачуноводствену политику којом може битно утицати на садржај финансијских извјештаја, за разлику од јавног сектора (мислимо на буџетске кориснике на нивоу институција БиХ који функционишу у систему трезорског пословања), гдје буџетски корисници појединачно не могу имати засебне рачуноводствене политике, него се исте креирају и објављују на нивоу Министарства финансија и трезора БиХ. Напомињемо како још увијек нису предузете активности у вези доношења и



усвајања Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор на нивоу БиХ). Слједом ове чињенице, споменуто Министарство је у свом програму рада за 2011. годину истакло доношење новог Правилника о рачуноводству институција БиХ с новим контним оквиром институција БиХ, као и измјене и допуне Правилника о финансијском извјештавању институција БиХ. Надаље се наводи како ће, приликом израде наведених правилника, Министарство финансија и трезора узети у обзир препоруке исказане у Извјештају о ревизији Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2009. годину.

Недостатак квалитетних рачуноводствених политика се огледа у многобројним проблемима и дилемама у погледу рачуноводственог евидентирања у систему Главне књиге трезора, примјени контног плана, сачињавања и презентовања финансијских извјештаја, транспарентности свих категорија расхода - трошкова, а који се, у коначници, одражавају на реалност и истинитост исказаних буџетских позиција, како појединачно тако и на нивоу свих институција, као и многе друге консеквенце везане за пословање буџетских корисника на нивоу институција БиХ.

Сврха МРС и рачуноводствених политика је да пружи основ за израду финансијских извјештаја опште намјене којима се приказује финансијски положај, успјешност и новчани токови субјекта, као и да обезбиједи унутрашњу и међународну упоредивост рачуноводствених - финансијских извјештаја.

Једна од важних квалитативних обиљежја рачуноводствених извјештаја (посебно за јавни сектор) јесу разумљивост и транспарентност трошења јавног новца – извјештаји морају бити одмах разумљиви разним корисницима, као и упоредивост – извјештаји морају бити упоредиви у оквиру субјекта, с различитим субјектима и током пословања по годинама.

*Канцеларија за ревизију подржава започете активности Министарства на креирању рачуноводствених политика, с напоменом да би исте требало интензивирати и у што скорје вријеме завршити. Канцеларија истиче важност креирања квалитетних рачуноводствених политика у цјелини, које би биле од користи свим буџетским корисницима на нивоу институција БиХ приликом састављања и презентовања финансијских извјештаја, као и заузимања одређених ставова по питању јавне потрошње у најширем смислу ријечи. Надаље истичемо како би се, квалитетно креираним и објављеним рачуноводственим политикама, многе дилеме, нејасноће и непознанице код буџетских корисника ријешиле, када је у питању сама потрошња јавних средстава те начин рачуноводственог евидентирања и исказивања у финансијским извјештајима. Доношење квалитетних рачуноводствених политика и усвајање МРС на нивоу институција БиХ има посебну важност, ако се има у виду чињеница да буџетски корисници не могу креирати властите рачуноводствене политике, с обзиром да функционишу у систему трезорског пословања (ИСФУ, ЦОИП, модул сталних средстава, итд).*

## 15. Обрачун вишка расхода над приходима

**Вишак расхода над приходима текуће године:** У односу на 2009. годину када је остварен вишак прихода над расходима у износу од 25.759.823 КМ, у Извјештају о извршењу буџета институција БиХ за 2010. годину приказан је вишак расхода над приходима у износу од 71.970.761 КМ који ће се покрити из вишка прихода над расходима из претходних година. У самом Извјештају нису анализирани разлози остваривања оваквог финансијског резултата.

Како је већ претходно наведено у Извјештају, обавезе из ранијег периода су теретиле буџет за 2010. годину, а дио расхода који се односе на 2010. годину књижени су у 2011. години и теретили су буџет те године што је у супротности с рачуноводственим начелом модификованог настанка догађаја. Због напријед наведеног, као и због чињеница наведених у дијелу Извјештаја који се односи на приходе, нисмо могли потврдити да обрачун и распоред финансијског резултата представља реалан и тачан приказ, изузев у дијелу који се односи на вишак расхода над приходима за 2010. годину.

**Акумулисани вишак прихода над расходима:** Акумулисани вишак прихода над расходима исказан је у износу од 198.090.620 КМ и обухваћа сљедеће износе:

1.	Акумулисани вишак прихода над расходима по Извјештају за 2009. годину	272.616.934
2.	Корекција прихода за поврат донација донаторима	- 2.555.553
3.	Остварени приходи и примици институција БиХ у 2010. години	905.896.542
4.	Укупно приходи	1.175.957.923
5.	Реализовани расходи институција БиХ у 2010. години	977.867.303
6.	Акумулисани вишак прихода	198.090.620

Кориштење средстава акумулисаног вишка прихода над расходима увјетовано је прописима којима се регулише намјена појединих врста прихода. На основу ограничења утврђених у прописима, утврђен је распоред акумулисаног вишка прихода на крају 2010. године у укупном износу од 198.083.752 КМ. Од наведеног износа 50.746.000 КМ укључено је у Приједлог закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза за 2011. годину као извор финансирања. Средства у износу од 56.070.090 КМ представљају удружена намјенска средства Фонда за повратак. Резервисана средства за вишегодишња капитална улагања чија ће се реализација наставити у 2011. години износе 39.295.187 КМ. У коначници, расположиви ненамјенски акумулисани вишак прихода за пренос у резерве 2011. године износи свега 6.868 КМ.

Детаљан преглед распореда акумулисаног вишка прихода над расходима с наведеним ограничењима потрошње приказан је у табели 7а. Распоред акумулисаног вишка прихода, у Извјештају о извршењу буџета за 2010. годину:

РБ	ОПИС	2009.	2010.	2011.	2012.
<b>I</b>	<b>УКУПНО ПРИХОДИ (1+2+...+7)</b>				<b>1.175.957.923</b>
<b>1.</b>	<b>Приходи остварени у 2010. години (Табела 1)</b>		<b>905.896.542</b>		<b>905.896.542</b>
<b>2.</b>	<b>Пренесени намјенски приходи из 2009. године</b>	<b>47.662.649</b>			<b>47.662.649</b>
2.1.	Намјенска средства - техничке таксе Рег.агенције за ком. из 2008.	4.482.095			
2.2.	Намјенска средства Рег.агенције за ком. и Министарства комуникација и транспорта БиХ Одлука СМ 62/09 и 65/09	7.652.372			
2.3.	Пренос остатка прихода такси за прелете (ВНДСА) из 2009.	1.595.851			
2.4.	Намјенска средства од GSM лиценци из 2009.	8.893.256			
2.5.	Намјенска средства по Одлуци ВП - средства СДС-а	540.337			
2.6.	Пренесене намјенске донације, грантови и удружена средства из 2009. године	19.567.935			
2.7.	Намјенска резервисања средстава за Пројект реконструкције и обнове (HiPERB)- Одлука СМ 53/09	3.331.955			
2.8.	Намјенска средства у складу са чланом 11. Закона о буџету	1.598.848			
<b>3.</b>	<b>Пренесена вишегодишња капитална улагања из 2009. за буџет 2010.</b>	<b>20.900.248</b>			<b>20.900.248</b>
<b>4.</b>	<b>Намјенска средства Фонда за повратак - удружена средства из 2008.</b>	<b>55.707.472</b>			<b>55.707.472</b>
<b>5.</b>	<b>Пренесени намјенски распоређени приходи за буџет 2010. (Табела 1)</b>	<b>121.000.000</b>			<b>121.000.000</b>
<b>6.</b>	<b>Корекција акумулисаног вишка прихода из претходних година (поврат донација и друго)</b>	<b>-2.555.563</b>			<b>-2.555.563</b>
<b>7.</b>	<b>Пренесени нераспорјеђени вишак прихода из 2009. у резерве 2010. године</b>	<b>27.346.665</b>			<b>27.346.665</b>
<b>II</b>	<b>УКУПНО РАСХОДИ ИНСТИТУЦИЈА БиХ (Табела 2)</b>			<b>977.867.303</b>	<b>977.867.303</b>
<b>III</b>	<b>АКУМУЛИСАНИ ВИШАК ПРИХОДА (I - II)</b>				<b>198.090.620</b>
	<b>РАСПОРЕД АКУМУЛИСАНОГ ВИШКА ПРИХОДА</b>				<b>198.090.620</b>
<b>IV</b>	<b>Укупна намјенска резервисања (1+2+...+5)</b>	<b>175.016.369</b>	<b>93.383.364</b>	<b>70.315.951</b>	<b>198.083.752</b>
<b>1.</b>	<b>Намјенска резервисања</b>	<b>47.662.649</b>	<b>35.355.425</b>	<b>31.045.699</b>	<b>51.972.475</b>
1.1.	Намјенска средства - техничке таксе Рег.агенције за комуникације у БиХ и Одлука СМ 284/10	970.095	8.730.953	8.520.104	1.180.944
1.2.	Намјенска средства Рег.агенције за ком. и Министарства комуникација и транспорта БиХ Одлуке СМ 62/09, 65/09, 195/10, 201/10, 210/10, 283/10, 284/10 и 286/10 и тек.резерва Одлука СМ 204/10	9.164.372	2.240.160	4.539.974	6.864.558
	Намјенска средства Рег.агенције за ком. и IDDEA Одлуке СМ 195/10 и 272/10	2.000.000			2.000.000
1.3.	Пренос остатка прихода такси за прелете (БХДЦА)	1.595.851	9.517.862	7.947.598	3.156.115
1.4.	Намјенска средства од GSM лиценци	8.893.256	12.300.000	9.020.295	12.172.961
1.5.	Намјенска средства по Одлуци ВП - средства СДС-а	540.337			540.337
1.6.	Пренесене намјенске донације, грантови и удружена средства из 2010. године у 2011.	19.567.935	1.453.740		21.021.675
1.7.	Намјенска резервисања средстава за Пројект реконструкције и обнове (HiPERB)- Одлука СМ 53/09	3.331.955	1.112.710	284.494	4.160.171
1.8.	Намјенска средства у складу са чланом 11. Закона о буџету	1.598.848		733.134	865.714
<b>2.</b>	<b>Пренесена средства за вишегодишње пројекте из 2010. за Буџет 2011.</b>	<b>20.900.248</b>	<b>18.394.939</b>		<b>39.295.187</b>
<b>3.</b>	<b>Намјенска средства Фонда за повратак - удружена средства из 2010.</b>	<b>55.707.472</b>	<b>39.533.000</b>	<b>39.270.382</b>	<b>56.070.090</b>
<b>4.</b>	<b>Пренесени намјенски распоређени приходи из 2009. за Буџет 2011. (Табела 1)</b>	<b>27.346.000</b>			<b>27.346.000</b>
<b>5</b>	<b>Пренесени намјенски распоређени приходи из 2010. за Буџет 2011. (Табела 1)</b>	<b>23.400.000</b>			<b>23.400.000</b>

Системом књижења у Главној књизи трезора још увијек нису обезбјеђена тачна исказивања акумулисаног вишка прихода над расходима те стога нисмо у могућности потврдити тачност исказаног износа, изузев у дијелу који се односи на вишак расхода над приходима за 2010. годину. Поред тога, у обрачун акумулисаног вишка прихода укључена су кредитна средства која у књиговодственом смислу не представљају вишак прихода над расходима. Ова средства намјенског карактера представљају расположива средства и у том смислу је неопходно њихово резервисање за намјене финансирања путем Фонда за повратак БиХ.

*Поново препоручујемо Министарству да прилагоди начин књиговодственог евидентирања акумулисаног вишка прихода над расходима, односно вишка расхода над приходима у Главној књизи трезора, на начин да се омогући његово недвосмислено утврђивање. Такође, потребно је прилагодити књижење распореда вишка прихода (средства резерви, намјенска резервисања) захтјевима буџетског пословања.*

## 16. Процес запошљавања у институцијама БиХ

Број запослених на дан 31.12.2010. године, који су финансирани из буџета институција БиХ, био 21.067 лица што је мање за 1.311 лица од планираног броја запослених у 2010. години. Односно реализација броја запослених је 94% од планираних 22.378 лица.

Сагледавајући процес и динамику запошљавања може се констатовати да су значајна одступања од планиране динамике запошљавања, односно да већи број институција није реализовао планирани број запошљавања (од 70 институција, само 6 је у потпуности реализовало планирани број запошљавања у 2010. години).

*Имамо ли у виду да правилник о унутрашњој организацији представља један од основа за рационалну организацију рада и ефикасно обављање послова с једне стране и основ за утврђивање плана финансијских активности институција БиХ с друге стране мишљења смо да је потребно посветити више пажње анализи планиране динамике запошљавања.*

Надаље, радом на терену уочено је да је већи број буџетских корисника током године вршио ангажовање лица по уговору о дјелу, а за обављање послова који су предвиђени важећом систематизацијом радних мјеста. Такође, неријетко уочено је да се лица, која су била ангажована за рад по разним основима (уговор о дјелу, уговор о раду на одређено вријеме, одрађивање приправничког стажа и сл.) напосљетку запошљавају, односно по окончању конкурсне процедуре исте се ангажују за рад на неодређено вријеме.

И поред чињенице како усвајање Правилника о систематизацији радних мјеста има своју процедуру, утисак ревизије је како се питању одређивања потребног броја извршилаца за одређене послове не посвећује довољно пажње и како нема довољно утемељених анализа које би поткријепиле усвојени број извршилаца.

Провођењем појединачних ревизија констатовано је да постоји проблем праћења извршених измјена и допуна важећих систематизација у институцијама, који је посебно изражен код великих буџетских корисника и институција које имају

релативно честе измјене и допуне првобитно усвојених систематизација. Услијед измјене организационе структуре, назива радних мјеста, описа послова и слично тешко је сагледати цјеловиту слику важеће систематизације.

**Како би се превазишао овај недостатак препоручује се да се уз одлуке о измјени и допуни систематизације обавезно достави и интегрални (коначни) текст који садржи предметне измјене и допуне. Такође, сугеришемо да се у циљу транспарентности и упоредивости уз податке о динамици запошљавања и броју запослених презентује и податак о броју систематизованих радних мјеста (дефинисаних важећом систематизацијом).**

**Будући да унутрашња организација институције представља основ за ефикасно, рационално и законито пословање, потребно је системски приступити сачињавању и усвајању правилника о унутрашњој организацији сваког појединачног буџетског корисника, односно приликом сачињавања истих детаљно анализирати стварне потребе и ускладити их са захтјевима основне дјелатности због којих је институција и формирана.**

**Генерално сматрамо да би требало извршити квалитетну анализу донесених правилника о унутарњој организацији и систематизацији радних мјеста на нивоу свих институција те усклађености истих са стварним потребама институције и стварног обима послова, вршећи при томе поређења између институција. Усвојена систематизација радних мјеста на основу већег броја запослених од стварно потребног, по мишљењу ревизије, генерише многобројне проблеме код планирања, запошљавања, као и потрошње јавних средстава.**

## **17. Вишегодишња капитална улагања**

Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2010. годину одобрена су вишегодишњи пројекти укупне вриједности (319.986.206 КМ), од чега је за реализацију пројеката у 2010. години одобрено 28.243.000 КМ. Међутим Извјештајем о извршењу буџета констатовано је да се у 2010. години на основу вишегодишњих капиталних улагања располагало са 60.022.789 КМ, а од чега су 28.243.000 КМ средства одобрена Законом о буџету, 20.900.248 КМ пренесена неутрошена намјенска средства из 2009. године и 10.879.541 КМ средства додијељена корекцијом одобреног буџета. Увидом у одобрена средства за вишегодишња капитална улагања, приказана у Табели 5. Закона о буџету, констатовано је да одобрени пројекат вриједан 1.100.000 КМ (санација и реконструкција санитарних чворова у згради Парламентарне скупштине БиХ) чији је носилац била Служба за заједничке послове и институција БиХ, није евидентиран и приказан у одобреном буџету, а исти је исказан у Извјештају о извршењу буџета за 2009. годину у коме је презентован пренос неутрошених средстава из 2009. године у 2010. год 900.000 КМ и планирани буџет за 2010. год у вриједности од 200.000 КМ.

Проведеном ревизијом констатовано је да нема јасних критерија и писаних процедура за отварања, односно започињања вишегодишњих пројеката. Сама процедура иницирања вишегодишњих капиталних улагања потиче од буџетског корисника, који свој захтјев првобитно презентује Министарству финансија, односно Сектору за буџет. С обзиром да се ради о комплексним пројектима велике вриједности потребно је системски приступити самом одобравању и започињању реализације пројеката. Као посљедица непостојања прецизних

параметара за покретање пројеката констатовано је да су у 2010. години послје усвојеног Закона о буџету додатно одобрени нови вишегодишњи пројекти укупне вриједности 10.879.541 КМ, односно да су за 38% увећања планирана средства за вишегодишња капитална улагања у 2010. години. Односно, послје усвајања Закона о буџету укупна вриједност одобрених пројеката је 389.911.012 КМ. Увећање тих средстава извршено је на основу одлука Савјета министара о одобравању нових и измјени постојећих вишегодишњих капиталних улагања.

С обзиром да Савјет министара одлуке доноси по претходно добијеном мишљењу Министарства, а како је ријеч о комплексним пројектима (у највећем броју случајева послови везани за грађевинарство) мишљења смо да се осим сагласности везане за финансијска средства, требају узети у обзир и други параметри који у знатној мјери утичу на доношење одлуке, те је стога потребно стратешки приступити проблематици одобравања и започињања вишегодишњих капиталних улагања.

Анализирајући степен извршења вишегодишњих капиталних улагања може се констатовати да је исти прилично низак. У 2010. години извршење је остварено тек у износу 20.696.355 КМ, или 34 % од укупно расположивих средстава која су била у 2010. год (у 2009. год извршење је било 54 %).

Такође, је констатовано да је Министарство одобрило реструктурисање средстава са позиције вишегодишњег капиталног улагања, а што је у супротности са тачком II дефинисаних Процедура о реструктурисању расхода буџетских корисника за 2010. годину. У 2010. године Одлуком Савјета министара умањена је вриједност Пројекта изградње државног затвора БИХ у износу од 158.676 КМ, те су у склопу одобреног реструктурисања укључена и ова средства и иста пренесена на позицију текући издаци - уговорене услуге. Реструктурисање је извршено с циљем измирења обавеза плаћања смјештаја затвореника. Не спорећи потребу измирења обавеза за смјештаја затвореника мишљења смо да се иста није требала финансирати из средстава одобреног вишегодишњег капиталног пројекта.

***Неопходно је анализирати досадашњи начин одобравања и реализације вишегодишњих капиталних улагања те сходно томе сагледати могућности унапрјеђења када је наведени процес у питању.***

## 18. IPA<sup>6</sup> фондови

Основна сврха и циљ IPA фондова је помоћ Босни и Херцеговини да испуни услове који су потребни да би се припремила за чланство у Европској унији. IPA обухвата пет различитих компоненти: подршка у транзицији и институционална изградња, регионална и прекогранична сарадња, регионални развој, развој људских ресурса и развој руралних подручја

Прве двије компоненте се односе и на земље потенцијалне кандидате и на земље кандидате, док се три посљедње односе само на земље кандидате.

Распоређивање финансијских средстава се врши тако што Европска комисија сачињава трогодишњи финансијски оквир за сваку државу и компоненту те главна подручја за интервенцију и основне приоритете. Једном годишње се врши ревизија финансијске конструкције и прикључује се годишњем пакету за проширење који Комисија сваке јесени представља Савјету и Европском парламенту. Провођење програма подршке под окриљем IPA инструмента је обезбјеђена кроз годишње или вишегодишње програме.

<sup>6</sup> IPA – енгл. Instrument for Pre-Accession Assistance – Инструмент предприсупне помоћи ЕУ.

IPA fondovima koji su trenutno dostupni BiH u ime BiH još uvijek upravlja Delegacija Evropske komisije sve dok Evropska komisija ne prenese ovu nadležnost na institucije BiH.

Naime još uvijek je u praksi centralizovani sistem upravljanja programima pomoći i sredstvima od strane EK jer još uvijek nisu uspostavljene sve neophodne funkcije i strukture decentralizovanog sistema upravljanja IPA-om (skraćeno DIS). DIS je sistem implementacije eksterne pomoći EU gdje EK prenosi nadležnosti na vlasti BiH za određene aktivnosti kao što su provođenje procedura javnih nabavki, ugovaranje i plaćanje. Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja EU fondovima je ključni elemenat za svaku zemlju kandidata i potencijalnog kandidata jer na taj način доказују своју способност за преузимање обавеза из чланства.

Оквирним споразумом који је 20.02.2008. године закључен између БиХ и Комисије европских заједница о правилима сарадње која се односе на финансијску помоћ ЕУ БиХ у оквиру имплементације помоћи помоћу IPA одређени су принципи координације, рокови и услови за правилно финансијско управљање помоћи ЕУ. Сачињен је приједлог Одлуке о успостави функција и структура са садржајем и обимом одговорности структура и актера DIS-а, међутим иста још увијек није усвојена од стране Савјета министара. БиХ у овој фази приступања ЕУ користи средства прве двије компоненте IPA, за помоћ у транзицији и изградња институција (1. компонента) и за прекограничну сарадњу (2. Компонента). Тренутно су у имплементацији средства из програма за 2007, 2008 и 2009. годину по појединачним пројектима. Успостављање наведених функција и структура DIS система је, поред стицања кандидатског статуса земље, услов за кориштење средстава из компоненти 3., 4. и 5., која су значајна.

Код централизованог система управљања, који је још увијек у пракси, ЕК пружа информације о програмима и активностима у сарадњи са Дирекцијом за европске интеграције, односно, националним координатором за IPA-у (крајем априла 2010. године на ову функцију је именована директорица ДЕИ, а раније је то био министар финансија).

На основу разговора са особљем Сектора за трезорско пословање и Сектора за буџет констатовано је да Министарство финансија нема одговарајуће податке за планирање средстава за суфинансирање IPA пројеката у буџету институција БиХ, а што је последица незадовољавајуће координације између свих субјеката укључених у овај процес (Европска комисија, ДЕИ, Министарство финансија, вође IPA пројеката у институцијама БиХ). Констатовано је да не постоје детаљне процедуре за планирање средстава и праћење суфинансирања IPA пројеката, нису јасно дефинисане одговорности институција и вођа пројеката за достављање података о статусу пројеката, процедуре извјештавања о динамици имплементације пројеката, одговорности за достављање и анализу извјештаја о извршењу IPA пројеката.

У циљу превазилажења проблема са којима се сусреће МФТ приликом израде пројекције буџета институција БиХ, Министарство је 4.4.2011. године упутило Дирекцији за европске интеграције захтјев за доставу пројекција суфинансирања пројеката за период 2012. до 2014. године за припреме Документа оквирног буџета институција БиХ, те указало на потребу доношења одређених процедура и дефинисања одговорности свих учесника у процесу планирања средстава за суфинансирање IPA пројеката и извјештавања о извршењу IPA пројеката. Такође, МФТ је Инструкцијом за буџетске кориснике за израду пројекције буџета за 2012. годину предвидјело начин на који ће буџетски корисници доставити податке о суфинансирању IPA пројеката у току 2012. године.

Према расположивим информацијама имплементација одобрених пројекта траје веома дуго. Европска комисија је у 2011. години одобрила одређене пројекте из IPA 2010. године и још увијек је у току програмирање истих.

Законом о буџету институција БиХ у оквиру директних трансфера са Јединственог рачуна трезора планирана је позиција - издвојена средства за повлачење IPA фондова у износу 6.550.000 КМ. Укупно извршење ових средства износило је 943.685 КМ или 14,4%.

Реализација средства са ове позиције се врши у складу са Инструкцијом министра финансија од 15.02.2010. године и Допуном инструкције од 05.03.2010. године (Инструкција о начину утрошка средства планираних Буџетом институција и међународних обавеза БиХ за 2010. г. на позицији директних трансфера с Јединственог рачуна трезора – издвојена средства за повлачење IPA фондова коју примјењују Сектор за буџет институција БиХ и Сектор за трезорско пословање).

Извршење средстава у износу од 363.167 КМ приказано у Табели 3. Преглед извршења буџета по буџетским позицијама на позицији издвојена средства за повлачење IPA фондова представља директно финансирање дијела учешћа БиХ у финансирању пројеката институција БиХ из IPA фондова. Ради се о плаћању контрибуције БиХ за учешће у Седмом оквирном програму Европске заједнице за истраживање, технолошки развој и огледне активности ФП7,а на основу Меморандума о разумијевању између БиХ и ЕЗ који је у примјени од 01.01.2009. г.

Дио одобрених средства за суфинансирања пројеката дат је буџетским корисницима на располагање. У току 2010. године укупно 580.518 КМ је дато на располагање буџетским корисницима и то: Агенцији за идентификациона документа, евиденцију и размјену података за реализацију уговореног пројекта износ 488.958 КМ, те Дирекцији за европске интеграције за реализацију четири програма прекограничне сарадње у укупном износу 91.561 КМ.

*У циљу ефикаснијег планирања средстава (у смислу обезбјеђивања неопходних средстава, односно избјегавања непотребног резервисања средстава) у оквиру буџета институција БиХ препоручујемо да се што прије успостави задовољавајућа координација између свих субјеката укључених у овај процес те донесу неопходне процедуре и утврде одговорности истих. Исто тако смо мишљења да би процес извјештавања о реализацији IPA пројеката требао бити доста транспарентнији.*

*Препоручујемо интензивирање активности у вези са успостављањем децентрализованог система управљања IPA фондовима, а све у циљу ефикаснијег кориштења расположивих фондова помоћи.*

## **19. Неангажовање кредитних средстава и плаћање накнаде за неангажована средства**

Закључно са 31.12.2010.године укупно уговорени ино кредити износе 9.552.771.632 КМ<sup>7</sup> (у овај износ укључена су и директна задужења ентитета која износе 166.905.340 КМ). Од тог износа ангажовано је 7.220.161.612 КМ, а очекује се ангажовање 2.332.610.020 КМ.

<sup>7</sup> Наведени износ не укључује уговорене и отплаћене кредите до посматраног периода.



Стање спољне задужености БиХ на дан 31.12.2010. године износи 6.249.392.794 КМ ( за 6.136.797.211 КМ носилац обавезе је БиХ, док је 112.595.583 КМ директни дуг ентитета). Стање спољне задужености БиХ са 31.12.2010. повећало се за 20% у односу на стање 31.12.2009.

Сервисирањем дугова на основу кредитних задужења по доспијећу, осим доспјелих главница, камата, сервисних трошкова и провизија на одобрене кредите, дио средстава се плата на име трошкова за неангажована средства – *commitment fee*. За период од 1997. до 31.12.2010. плаћени *commitment fee* је износио 24.475.376 КМ, док *commitment fee* плаћен у току 2010. године износи 3.875.546 КМ. У току 2010. године плаћен је *commitment fee* за 7 кредитних задужења којима је продужен датум затварања.

Анализа исплате *commitment fee* у 2010. години (3.875.546 КМ), показује да се 91,02% наведеног износа односи на трошкове по одобреним кредитима ЕБРД-а (3.527.687 КМ), 6,88% на одобрене кредите КfW (266.478 КМ), 1,18% на Краљевину Шпанију (45.634 КМ), Raiffeisen bank 0,74% (28.783 КМ, итд.

Током 2010. године највећи трошкова по основу *commitment fee*-а (1.756.984 КМ) је плаћен по кредиту ЕБРД-а за пројект Коридор Vc. Наведени кредит је постао ефикасан 25.02.2009. године, док је затварање кредита у складу са динамиком провођења предвиђено 31.12.2012.

Такође, значајан износ трошкова (711.730 КМ) по овом основу плаћен је за пројекат Железнице 2 који је постао ефикасан 07.02.2006. док је датум затварања овог кредита са 30.06.2009. продужен до 31.12.2011. године.

*Commitment fee* је трошак који се обрачунава на одобрена, а неискориштена средства, што значи да се основица за обрачун трошка смањује ангажовањем средстава, те се највећи износ *commitment fee* плата у првим обрачунским периодима када је најмање средстава ангажовано. Остаје отворено питање динамике ангажовања одобрених кредита, која у случају застоја у фази провођења кредита, тј. реализације пројекта, претпоставља веће трошкове на неангажовани дио кредита (*commitment fee*). *Commitment fee* представља трошак који се обрачунава у складу са генералним условима кредитора (ЕБРД, Свјетска банка, КfW, Raiffeisen bank и др.) и као такав је (углавном) уграђен у стандардне услове пословања ино кредитора.

Висина обрачунатих средстава по основу овог трошка, прије свега зависи од висине уговорених средстава, датума ефикасности средстава, али у највећој мјери од реализације уговорене динамике имплементације пројекта за чију намјену су средства и посуђена.

С обзиром да висина трошкова *commitment fee*-а зависи од степена извршења уговорених радова, потребно је напоменути да се у већини случајева ради о великим инфраструктурним пројектима који захтијевају значајна финансијска улагања, а да је имплементација истих углавном у ингеренцији ентитета, односно Јединица за имплементацију пројекта (ПИУ). За ангажовање средстава по одобреним кредитима, задужени су крајњи корисници кредита, првенствено у ентитетима и то путем ресорних министарстава или за то одређених ПИУ јединица. Неадекватно кориштење средстава, неиспуњавање предуслова за ангажовање средстава има за последицу плаћање додатних трошкова који се не би платили да су сви услови правовремено испуњени и да је поштована уговорена динамика кориштења средстава. Није нам познат податак да ли је одређени износ овог трошка плаћен због неадекватног кориштења средстава, који је то износ и који су разлози за неадекватно кориштење.

Министарство финансија и трезора је упутило допис владама ентитета, односно министарствима финансија ентитета у циљу добивања образложења спорог „повлачења“ одобрених средстава по којима се плаћао *commitment fee* током 2009. и 2010. године. Федерално министарство финансија дало је образложење да је имплементација свих кредита на које се плаћа *commitment fee* у надлежности крајњих корисника, јавних предузећа и општина у Федерацији БиХ, док је министар финансија РС дао је образложење да динамика повлачења средстава зависи од испуњавања одређених услова, како оних које је поставио кредитор тако и објективних услова реализације сваког појединачног пројекта.

**Препоручујемо Савјету министара БиХ да у сарадњи са надлежним органима детаљно анализира ангажовање и кориштење средстава спољних кредита за које се плаћа *commitment fee*, с посебним освртом на анализу трошкова који су узроковани неадекватним кориштењем средстава. Потребно је утврдити разлоге неадекватног кориштења средстава, у циљу отклањања истих, а како би се реализовале уговорене динамике имплементације пројеката и избјегло плаћање додатног трошка *commitment fee*.**

## 20. Судски спорови

Извршење буџета институција БиХ на име плаћања обавеза по правоснажним судским пресудама у 2010. години износило је 2.078.728 КМ. У поднесеном Извјештају о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ Министарство финансија и трезора је приказало настали трошак, међутим исти није је анализиран, нити образложен у Извјештају.

Проведеном ревизијом констатовано је да Министарство не располаже потпуним информацијама, односно нема успостављен систем на основу којег би се процијенили издаци по овом основу, којим би обезбиједио реално планирање средстава за ове намјене с једне стране и основ за тачно и благовремено извршавање обавеза с друге стране. Као резултат наведеног, у току 2010. године два пута је вршено реструктурисање расхода унутар директних трансфера, те је првобитно одобрена вриједност од 1.000.000 КМ за исплату обавеза по правоснажним судским пресудама увећана на 2.150.000 КМ.

Ревидирањем пословања буџетских корисника утврдили смо да се значајан број судских спорова води против институција, те да исте имају пасиван став по предметној проблематици, што оправдавају чињеницом да се плаћање обавеза врши са Јединственог рачуна трезора. С обзиром да се биљежи раст судских спорова, како из дијела наплате дуга и накнаде штете, тако и из дијела радно правних односа, потребно је обезбиједити да буџетски корисник (у текстуалном дијелу извјештаја о извршењу буџета) објасни узроке и посљедице повећања обима судских спорова везаних за њихов дјелокруг рада. Не треба искључити и покретање одговорности уколико се испостави да је раст спорова посљедица непоштивања актуелних прописа.

Цијенећи околности да се досуђене накнаде исплаћују са ЈРТ, а не из буџета институције, ипак мишљења смо да је потребно дефинисати узроке, те с друге стране обезбиједити да буџетски корисник потенцијалне обавезе објави и образложи у годишњем извјештају, у дијелу анализе извршења буџета (текстуални дио).

Анализирајући исплате обавеза по правоснажним судским пресудама констатовано је да је плаћања већег броја пресуда извршено на основу судског рјешења о извршењу правоснажне пресуде, односно да плаћање није извршено у парационом (добровољном) року. Према нашим сазнањима плаћање се не врше у парационом року услјед немогућности адекватног обрачуна камата изреченим

по правоснажним пресудама, што за последицу има неизвршење обавеза у за то предвиђеном року. На овакав начин стварају се додатни трошкови изазваних покретањем поступка принудне наплате по пресудама након истека рока за добровољно испуњење. Наиме, по пријему судског рјешења банка обрачуна камате и упути обавјештење Министарству да је запримила рјешење суда којим прецизном дефинише структуру плаћања обавеза (главни дуг, камата, трошкови извршног поступка), међутим у Министарству не постоји адекватна контрола исплате са ЈРТ, тако нпр. не врши се провјера исправности обрачунатих камата.

***Имајући у виду чињеницу да Министарство није директни и једини учесник у процесу, односно да наведена проблематика директно утиче на буџет институција БиХ потребно је прецизно дефинисати обавезе и одговорности свих учесника у овом процесу, а како би се обезбиједило благовремено измирење обавеза на ефикасан и економичан начин.***

## 21. Информациони систем

Ревизија је својим поступцима извршила увид у функционисање информационог система Министарства финансија и трезора. Како се финансијско пословање свих буџетских корисника ослања на информациони систем финансијског управљања (ИСФУ) и на систем за централизован обрачун и исплату плата (ЦОИП) од којих практично зависи целокупно пословање може се закључити да је висок ризик употребе ових информационих система.

Посебно наглашавамо како је утврђено да већина препорука које су већ два пута навођене у претходним извјештајима још увијек нису реализоване. Министарство није усвојило анализу ризика нити креирало интерфејс између система ЦОИП и ИСФУ, документацију која се односи на описе за инсталацију и администрацију постојећих информационих система, планове развоја, сигурности и опоравка система, и процедуре за креирање резервних копија. Процедуре опоравка и поврата података на надограђеном систему нису тестиране. Од наведених препорука усвојен је једино Правилник приступа удаљених корисника информационом систему. Уговори са добављачима (удаљеним корисницима) који имају екстерни приступ не обавезују на поштовање Правилника приступа удаљених корисника као ни Правилника за употребу система.

ИСФУ се састоји од пет модула: главна књига, набавка, обавезе према добављачима, управљање готовином и потраживања. Сви модули су интегрирани с Главном књигом трезора, изузев модула потраживања. Модул потраживања је имплементиран као евиденциони модул и тренутно нуди могућност вођења и одржавања базе купаца, уноса излазних фактура, уноса примитака везаних за фактуре и праћење картица купаца. Проведеним ревизијама констатирано је како нису у цјелости искориштене могућности које пружа модул потраживања.

Тендер за реализацију бацкуп стратегије је у прошлој години поништен тако да нису реализоване предвиђене мјере за унапређење система, које су дјелимично зависне и од бацкуп стратегије. У процесу унапређења комуникација према ИСФУ Министарство је добило одговор од Агенције за идентификационе документе, евиденцију и размјену податка како због законских ограничења не може користити СДХ мрежу, те није било у могућности да на овај начин унаприједи комуникације. Министарство је добило средства од холандске владе за имплементацију модула за праћење јавног дуга. Интерна ревизија је проведена у сегменту заштите података у информационим системима. Исту би било корисно провести са аспекта надгледања и процјене перформанси постојећих информационих система.

Поред свега наведеног уочили смо напредак у погледу функционисања ИСФУ које је првенствено узроковано реализованом надоградњом ИСФУ на нову верзију базе података и апликације. На систему су креирани нови извјештаји и отклоњене су уочене грешке на дијелу постојећих извјештаја, чиме је систем побољшан. Раније је имплементиран значајан број извјештаја које би требало накнадно ревидирати, утврдити функционалност и недостатке истих након надоградње, и потребу за имплементацијом нових извјештаја. Утврђено је да наведени процес надоградње није документован и да треба имплементирати нови систем за креирање резервних копија. У току је завршна фаза имплементације додатних модула за праћење основних средстава и за праћење залиха и ситног инвентара на ИСФУ. Модули су имплементирани али је потребно за велике буџетске кориснике импортовати податке у базу прије званичног пуштања модула у рад.

Сагледавањем постојећег стања, имајући у виду нереализоване препоруке из претходних извјештаја Канцеларија за ревизију у циљу смањења ризика и омогућавања континуитета и побољшања пословања даје сљедеће препоруке:

**Реализовати раније дефинисане препоруке које се односе на анализу ризика постојећих информационих система, креирање интерфејса који омогућује аутоматски унос фактуре из система ЦОИП у ИСФУ систем, документовање постојећих система.**

**Креирати документацију која се односи на детаљне описе за инсталацију и администрацију ИСФУ и ЦОИП система, План даљег развоја информационог система, План сигурности информационог система и План опоравка у случају пада система и тестирање процедура за опоравак и поврат података надограђеног ИСФУ система.**

**Уговором о одржавању дефинисати да приступ удаљених корисника буде у складу са Правилником о приступу удаљених корисника и Правилником о употреби система.**

**Детаљно анализирати и испитати могућности модула потраживања, те сходно потребама буџетских корисника утврдити оправданост даљњег унапрјеђења модула у циљу постизања цијеловитог надзора над процесом наплате прихода. Надаље, потребно је размотрити имплементацију нових функционалности као нпр. обавезно уношење свих прихода (фактурисаних и нефактурисаних) у модул потраживања, повезивање модула са Главном књигом и контроле над приходима. Сходно томе сугеришемо разматрање могућности унапрјеђења и покретање процеса унапрјеђења модула потраживања.**

**Ревидирати све постојеће извјештаје на ИСФУ у свим модулима. Предложити и провести мјере за побољшање које би обухватиле отклањање уочених недостатака, дораду постојећих извјештаја, брисање непотребних извјештаја и креирање нових извјештаја према потребама Министарства и захтјевима буџетских корисника.**

**Имплементирати нови процес креирања резервних копија на ИСФУ и ЦОИП систему и креирати и усвојити процедуре. Резервне бацкуп медије чувати у адекватно осигураном простору изван зграде.**

**Завршити импортовање података у нове модуле за праћење основних средстава и за праћење залиха и ситног инвентара на ИСФУ систем, те наведене модуле званично ставити у функцију.**

**Планирати и проводити функцију интерне ревизије и обезбиједити ефикасно управљање перформансама система. На тај начин оптимизовати перформансе инфраструктуре и ресурса информационог система, и смањити ризике континуираног пословања.**

**Наставити процедуру даљег унапређења ИСФУ кроз имплементацију модула за праћење јавног дуга. Урадити анализу и предложити начин и вријеме имплементације модула за планирање буџета.**

**Предложити мјере за унапређење система (набавком резервних сервера, виртуелизацијом система или имплементацијом удаљене резервне локације). Тиме смањити могућност прекида пословних активности и заштитити пословне процесе од ефеката већих грешака или катастрофа информационих система и обезбиједити правовремени наставак пословања.**

Централизовани обрачун и исплата плата (ЦОИП): Информациони систем за централизовани обрачун и исплату плата (ЦОИП) је побољшан у неким сегментима обраде, али сматрамо да би постојећи ЦОИП требало још унаприједити. Раније дефинисане препоруке које су се односиле на правовремену реализацију новог уговора за подршку систему ЦОИП, анализу квалитета и функционалности система те оптимизацију и унапређење рада истог нису реализоване. За склапање новог уговора за подршку систему ЦОИП није уопште покретана процедура. Раније реализована набавка хардвера за систем ЦОИП, захтијевана од стране добављача који пружа подршку поменутом систему, допринијела је унапређењу рада у одређеној мјери. И поред тога мишљења смо да треба приступити софтверској оптимизацији, надоградњи и побољшању система или имплементацији новог система. Министарство нема приступ изворном коду апликације, као ни адекватну документацију о систему. Под условом да добављач више не буде у могућности да пружа услуге Министарству, Министарство би могло бити изложено кашњењу у обради или би могло претрпјети беспотребне трошкове одржавања апликације јер нема власништво над изворним кодом, нити адекватну документацију.

Процедура набавке новог система за обрачун и исплату плата за Министарство одбране БиХ је поништена у 2010. години. Поново покретање процедуре зависи од усвајања буџета за 2011. годину. Имплементација овог система је свакако један од приоритетних задатака Министарства. Уколико би се нови систем показао квалитетним могао би се у будућности прилагодити да буде јединствен систем за централизовани обрачун и исплату плата за све буџетске кориснике.

**Препоручујемо Министарству да по усвајању буџета покрене реализацију активности везаних за имплементацију, подршку, обуку и набавку лиценци за поменути софтвер. Са тим у вези Министарство треба предузети слjedeће:**

- **Реализовати раније дате препоруке које се односе на склапање новог уговора за подршку систему ЦОИП, анализу квалитета рада и функционалности постојећег ЦОИП система. У складу са финансијским могућностима, кроз софтверску оптимизацију система, извршити унапређење које би омогућило ефикасније пословање док је постојећи систем у употреби.**

- **Поновити процедуру набавке новог система за обрачун плата за потребе Министарства одбране, чим то буде могуће и размотрити потребе Министарства над власништвом изворног кода нове апликације.**
- **Сагледати могућност да се имплементација новог система за обрачун плата за Министарство одбране БиХ искористи као основ за развој свеобухватног ЦОИП система те на тај начин ријешити проблеме оптимизације, администрације и одржавања постојећег ЦОИП система.**

У систему ЦОИП постоји могућност вршења провјере коефицијената као и праћења промјена на наведеном пољу. Препорука која се односила на могућност аутоматског обрачуна опорезивног и неопорезивног дијела примања је реализована, док је препорука која се односи на функционалност да буџетски корисници могу штампати извјештај (спецификације и рекапитулације) о унесеним платама одмах након уноса технички припремљена али није активирана на систему.

**Како би додатно унаприједили систем препоручујемо Министарству активирање функције штампања извјештаја (спецификације и рекапитулације) о унесеним подацима за плате након уноса истих, као и истовремено потписивање од стране овлашћеног лица буџетског корисника.**

### III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Нацрт извјештаја је достављен на очитовање Савјету министара БиХ и Министарству.

У остављеном року Савјет министара није доставио коментаре на Нацрт извјештаја, док је Министарство у законском року (15 дана) доставило своје коментаре.

У коментарима Министарства су, у највећем дијелу, изнесене информације које су ревизији биле познате и током ревизије.

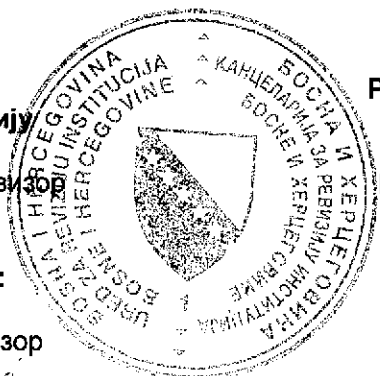
Дата образложења и коментаре на дио налаза смо прихватили, а исти се највећим дијелом односе на формулације у тексту, те је стога исти коригован у циљу јасније презентације датих налаза и препорука.

Детаљно објашњење дијела коментара који нису прихваћени (и дијела који су прихваћени) дато је у одговору на достављене коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији који је достављен руководству Министарства уз коначан Извјештај о ревизији за 2010. годину.

Сходно наведеном, у Извјештају о обављеној ревизији Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ у односу на Нацрт нису извршене битније измјене које би значајније утицале на изнесене налазе и препоруке, па самим тим и на дато мишљење ревизора.

Вођа тима за  
финансијску ревизију

Неџад Хајтић, виши ревизор



Руководилац Одјељења за  
финансијску ревизију

Миро Галић, виши ревизор

#### У ревизији учествовали:

Данијел Јозић, виши ревизор

Наташа Авдаловић, виши ревизор

Мирела Бошњак, ревизор

Наташа Павловић, ревизор

Нермин Хамзагић, ревизор

Драган Вукаловић, ревизор

Славиша Вуковић, ревизор

Лутвија Шрндић, помоћни ревизор

Табела 2. - Аналитички преглед укупних расхода остварених на нивоу институција БиХ у 2010. години са запажањима ревизије

Врста расхода	Укупни расходи у 2010. год.	Запажања ревизије код појединачних ставки расхода
Нето плате	305,429,726	Регулисано Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ од 1.7.2008. године, за правосудне институције посебним законом за стручно особље, за Уставни суд БиХ и Парламентарна скупштина БиХ интерним актима.  Проблем код институција које су обухваћене законом, а имају своје <i>lex specialis</i> законе.
Порези и доприноси на плате	203,032,353	Дефинисано ентитетским прописима, а због различитости прописа и у зависности од пребивалишта запосленог у пракси долази до различитог обрачуна бруто плате за исто радно мјесто.
<b>Бруто плате и накнаде</b>	<b>508,462,564</b>	
Накнаде за превоз с посла и на посао	25,719,461	Регулисано одлуком Савјета министара од 1.1.2009. године.
Накнаде за кориштење личног возила	186,908	Нису јасно регулисани издаци по наведеном основу.
Накнаде трошкова смјештаја дужносника	10,208,846	Регулисано одлуком Савјета министара број 339/09 од 20.8.2009. године.
Накнаде за одвојен живот	14,284,663	Није било регулисано подзаконским актом у 2009. години.
Накнаде за рад у комисијама	655,170	Ретроактивна примјена Одлука о накнадама, утврђивање мјесечног износа накнаде без постојања мјерљивих резултата.
Накнаде за топли оброк током рада	34,749,529	Од 1.7.2009. године на снагу је ступила Одлука СМ бр. 164/09 од 17.6.2009. којом је утврђен износ накнаде од 8,00 КМ за сваки дан проведени на послу.
Накнаде за теренски рад	0	Недостаје пропис на нивоу институција БиХ.
Регрес за годишњи одмор	13,888,360	Исплаћени износ накнаде по запосленом је 586,00 КМ. Висина накнаде за регрес утврђена је Законом о платама у институцијама БиХ и Одлуком СМ 78/09 од 26.3.2009. те допуном исте одлуке бр. 189/09 од 20.8.2009. године.
Отпремнине због одласка у пензију	2,885,019	Регулисано Одлуком СМ број 173/09 од 17.6.2009. године.
Јубиларне награде за стабилност у раду и поклони дјеци	415,814	Регулисано Одлуком СМ број 167/09 од 17.6.2009. године (до тада није било регулисано).
Помоћ у случају смрти или теже болести	3,109,317	Регулисано Одлуком СМ број 179/09 од 02.7.2009. године(до тада није било регулисано).
Порези и доприноси на накнаде	13,150,057	Регулисано ентитетским прописима који нису хармонизовани.
Накнаде скупштинским заступницима	694,497	Недовољно транспарентна накнада регулисана само интерним одлукама Парламентарне скупштине
Остале накнаде	5,624,901	Накнаде кадетима у Граничној полицији БиХ, школовање кадрова и мировне мисије у Министарству одбране БиХ, дјечји додатак у Министарству иностраних послова, и остале накнаде.
<b>Накнаде трошкова запослених</b>	<b>125,572,542</b>	
Путни трошкови у земљи	7,346,374	Није регулисано подзаконским актом у 2010. години. Није прецизно дефинисано кориштење приватног возила у службене сврхе. Нису утврђена правила потрошње и понашања. <b>Детаљније у тачки 8.1. страна 34. Извјештаја.</b>
Путни трошкови у иностранству	10,906,064	Није регулисано подзаконским актом у 2010. години. Не врше се анализе путних трошкова са становишта оправданости и могућности рационализације. Нису утврђена правила потрошње и понашања. <b>Детаљније у тачки 8.1. страна 34. Извјештаја.</b>
Остале накнаде путних и других трошкова	70,988	



<b>Путни трошкови</b>	<b>18,323,425</b>	
Издаци за фиксне телефоне	4.413.867	Није регулисано подзаконским актом у 2010. години. Нису утврђена правила потрошње и понашања. <b>Детаљније у тачки 8.1., страна 36. Извјештаја.</b>
Издаци за мобилне телефоне	2,167,577	Није регулисано подзаконским актом у 2010. години. Нису утврђена правила потрошње и понашања. <b>Детаљније у тачки 8.1., страна 36. Извјештаја.</b>
Издаци за интернет	1,098,221	Није регулисано подзаконским актом у 2010. години, недостају правила потрошње и понашања.
Издаци за поштанске услуге	2,444,892	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција БиХ.
Издаци за БиХ ПАК	729,223	Недостају писане анализе о квалитету и цијени услуга.
<b>Издаци телефонских и пошт. услуга</b>	<b>10,853,779</b>	
Издаци за енергију и комуналне услуге	19,125,213	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција. Недостају писане анализе годишњих потреба.
Остале комуналне услуге	379,056	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција. Недостају писане анализе годишњих потреба.
<b>Издаци за енергију и комуналне услуге</b>	<b>19,504,269</b>	
Издаци за обрасце и папир	500,716	Ради рационалности треба објединити систем набавки. Увести интерну евиденцију утрошка.
Издаци за рачунарски материјал	2,286,512	Ради рационалности треба објединити систем набавки. Увести интерну евиденцију утрошка.
Канцеларијски материјал	2,003,682	Ради рационалности треба објединити систем набавки. Увести интерну евиденцију утрошка.
Стручне књиге и литература	250,852	Не постоје критерији за признавање ове врсте издатака.
Издаци за одјећу, униформе и платно	11,378,129	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
Храна и прехранбени материјал	5,453,583	Углавном се односи на Министарство одбране БиХ (мензе, кантине) и Службу за заједничке послове институција БиХ. Није јасно и прецизно дефинисано на којем основу функционише ресторан у оквиру Службе за заједничке послове институција БиХ односно да ли се политиком цијена стварају додатни расходи за буџет, покривају трошкови пословања или се остварују додатни приходи.
Материјал за прање и чистиње	606,415	Ради рационалности треба објединити систем набавки.
Материјали посебне намене и санацијске радове	1,323,197	Потребне инструкције у вези са књижењем ових издатака и прањењем утрошка (највећа издвајања односе се на Централну изборну комисију)
Издаци за пасошке књижице	4,948,468	Највећа издвајања односе се на Министарство цивилних послова БиХ.
Трошкови ситног инвентара	570,202	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
Остала набавка материјала	5,648,978	Набавке специјалне опреме за Канцеларију за ветеринарство БиХ, Агенцију за идентификационе документе, евиденцију и заштиту података БиХ и Министарство одбране БиХ.
<b>Набавка материјала</b>	<b>34,970,734</b>	
Гориво (бензин, дизел, остало)	9,869,832	Није регулисано подзаконским актом у 2009. години. Поједине институције немају уређене евиденције о потрошњи горива.
Моторно уље	252,829	Већина институција не води евиденције о потрошњи.
Услуге премјештања и селидбе	311,799	Трошкови који су углавном везани за Министарство спољних послова БиХ. Акт којим је регулисано.
Регистрација моторних возила	481,287	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
Превозне услуге - такси	1,006,250	Недостају инструкције о признавању ових расхода
Остало	145,314	
<b>Издаци за услуге превоза и горива</b>	<b>12,067,311</b>	

Унајмљивање простора, зграда и станова	24,511,484	Изузето је од примјене Закона о јавним набавкама. Постоји велика шароликост у износима који плаћају институције. Нису утврђени стандарди потребног простора. <b>Детаљније у тачки 8.1. страна 39. Извјештаја.</b>
Остало	3,683,724	
<b>Унајмљивање имовине и опреме</b>	<b>28,195,208</b>	
Поправка зграда	7,973,333	Нема одговарајућих годишњих пројекција и одобрења за улагања. Не постоје критерији када су у питању улагања у зграде које нису у власништву институција БиХ (улагања у туђу имовину би требала имплицирати снижавању трошкова изнајмљивања имовине).
Поправка опреме	6,330,602	Нема одговарајућих годишњих пројекција и одобрења за улагања. Не постоје критерији када су у питању улагања у опрему која није у власништву институција БиХ.
Поправка возила	7,029,307	У неким институцијама још увијек није успостављена евиденција о извршеним сервисима, поправкама, замјени гума, итд.
Услуге прања и паркирања возила	336,112	Недостају критерији и упутства о признавању ових трошкова. Није регулисано.
Услуге одржавање софтвера	753,441	Проведена је процедура заједничких набавки.
Остале услуге текућег одржавања	956,192	
<b>Издаци за текуће одржавање</b>	<b>23,378,987</b>	
Осигурање имовине	139,766	Не постоје критерији на нивоу институција БиХ о томе која имовина треба бити осигурана. Потребно дефинисати доњи праг вриједности имовине за обавезно осигурање.
Осигурање возила	1,182,636	Не постоје јединствена правила о осигурању возила на нивоу институција (која возила треба каско осигурати, а која не, различита пракса од институције до институције).
Осигурање запослених	410,022	Не постоје јединствена правила која категорија запослених има право на колективно осигурање, да ли сви запослени или само поједине категорије, инструкција Министарства финансија и трезора код планирања буџета није јасно дефинисала ове издатке.
Издаци за банкарске услуге	244,439	Највећи издаци односе се на издатке за ДКП мрежу у Министарству спољних послова БиХ.
Издаци платног промета	137,388	Највећи издаци односе се на издатке за слање ПДВ пријава у Управи за индиректно опорезивање.
Издаци за негативне курсне разлике	26,582	
Остало	116,924	
<b>Издаци осигурања, банкарских услуга и платног промета</b>	<b>2,257,757</b>	
Услуге медија	712,225	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Услуге штампања	1,317,711	Без одговарајућих писаних анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Услуге јавног информисања и односа с јавношћу	1,187,428	Не постоје критерији ко има право на штампу и колики број дневних и седмичних новина је прихватљиво набавити. Издаци се односе и на објављивање разних врста огласа у дневним и седмичним новинама.
Услуге репрезентације	4,156,806	Није регулисано подзаконским актом у 2009. години. Постоји велика разноликост у интерним правилима која регулишу ову потрошњу. Недостају правила потрошње и понашања. <b>Детаљније у тачки 8.1. страна 41. Извјештаја.</b>
Услуге смјештаја	631,894	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Услуге одржавања конференција и образовања	260,721	Недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.

Услуге стручног образовања	1,243,454	Недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака
Издаци за специјализацију и школовање	622,850	Регулисано Одлуком СМ 210/09 од 3.9.2009. године.
Правне услуге	3,063,052	Највећи дио трошкова односи се на трошкове одвјетника по службеној дужности и води се у Суду БиХ.
Ауторски хонорари	355,116	Недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Компјутерске услуге	232,401	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
Израда пројектне документације	161,340	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
Услуге превозиња	227,993	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
Стручне услуге	2,016,148	Недовољно анализирана позиција, недостају одговарајуће анализе и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Услуге примарне здравствене заштите	2,316,405	Нетранспарентна правила, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака. Углавном се односи на МО и МИП.
Остале медицинске и лијечничке услуге	250,581	Нетранспарентна правила, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Трошкови ексхумације	1,400,000	Трошкови Института за нестала лица БиХ.
Уговори о дјелу	7,409,806	Закључују се и за послове који по својој природи не могу бити предмет овог Уговора. <b>Детаљније у тачки 8.1. страна 42. Извјештаја</b>
Уговори за привремене и повремене послове	2,053,006	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недостају инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Порези на уговоре	1,995,524	Регулисано ентитетским прописима који нису хармонизовани.
Услуге штампања пореских маркица	3,867,059	Трошкови Управе за индиректно опорезивање.
Остале уговорене услуге	18,088,399	Издаци код сигурносних служби, Министарства одбране и одређених агенција.
<b>Уговорене услуге</b>	<b>53,569,919</b>	
Набавка земљишта	332,900	Изузето из Закона о јавним набавкама.
Набавка грађевина	13,366,001	Изградња грађевина оптерећује институције у смислу ангажовања људских и материјалних послова те се због тога мање могу посветити свом основном задатку. <b>Детаљније у тачки 8.2. страна 43. Извјештаја.</b>
Набавка опреме	37,153,042	Не врши се квалитетна анализа оправданости улагања. Недостају правила потрошње. <b>Детаљније у тачки 8.2. страна 45. Извјештаја.</b>
Набавка сталних и осталих сталних средстава	4,207,157	
Реконструкција и инвестицијско одржавање	4,142,942	Код реконструкције нема одговарајућих пројекција и дугорочних планова улагања, нема јединственог плана на нивоу институција, дешава се да двије институције планирају средства за реконструкцију на истом објекту (нпр. зграда Парламентарне скупштине, реконструкција је вршена и од стране Службе за заједничке послове институција БиХ и од стране Парламентарне скупштине БиХ), без јединственог става када су у питању улагања у зграде који нису власништво БиХ.
<b>Капитални издаци</b>	<b>59,202,042</b>	
Грантови непрофитним организацијама		Нису довољно јасно регулисани критерији за грантове, не достављају се извјештаји од стране корисника о намјенској потрошњи средстава. <b>Детаљније у тачки 8.3. страна 45. Извјештаја.</b>
Програми повратка		Удружена средства за реконструкцију стамбених јединица повратника (Средства Министарства за људска права и избјегле БиХ, Федералног министарства расељених лица и избјеглих, Министарства за избјегле и расељена лица Републике Српске и Владе Брчко дистрикта БиХ). Средства и одабира корисника, те провођења поступака јавних набавки при избору добављача за израду пројектне документације, за вршење надзора над грађењем и за извођење грађевинских радова нису била предмет ревизије јер наведене активности не проводи Фонд за повратак него институције са ентитетских нивоа. Овај процес је и тема коју обрађује Одјељење за ревизију учинка.

Текући грантови	55,956,994	
Капитални грантови	2,605,945	
<b>УКУПНО БУЏЕТ ИНСТИТУЦИЈА БИХ БЕЗ ДИРЕКТНИХ ТРАНСФЕРА</b>	<b>954,921,477</b>	
Чланарине БиХ у међународним организацијама	3,905,968	
Камате и накн. за неловучени кредит EBRD	2,614,727	Не постоје анализе колики су плаћени трошкови накнада на неангажована средства узорковани евентуалним неадекватним кориштењем кредитних средстава. <b>Детаљније у тачки 8.4. Извјештаја.</b>
Издвојена средства за повлачење IPA фондова	363,167	
Исплата обавеза по судским пресудама	2,078,728	Недостаје информација о оквирној вриједности судских спорова на нивоу институција БиХ. Недостају јединствена, јасна и прецизна правила и процедуре у вези са располагањем, чувањем, продајом, донирањем и сл. средства одузетих у поступцима које проводе надлежне институције на нивоу БиХ.
Средства за кредитни рејтинг БиХ	147,953	
Средства за рестаурацију национ. споменика	600,000	
Пројектна документација- Коридор Vc	9,020,295	Недостаји у приказивању издатака у Извјештају.
Банкарски трошкови и негативне курсне разлике	1,291,320	
Фискални савјет БиХ	151,838	
Текућа резерва	2,487,966	За дио средстава недостају јасни критерији за додјелу. Сви корисници средстава не достављају извјештај о њиховом утрошку. <b>Детаљније у тачки 8.5. страна 48 Извјештаја.</b>
Интервентно финансирање - Сребреница		
Резервисања за Пројект HiPERB	284,494	
<b>Укупно директни трансфери и резервисање које извршава Министарство БиХ</b>	<b>22,946,456</b>	
<b>УКУПНО РАСХОДИ ИНСТИТУЦИЈА БИХ</b>	<b>977,867,933</b>	



BOSNIA AND HERZEGOVINA  
MINISTRY OF FINANCE  
AND TREASURY

Broj: 05-16-6-6608-2/11  
Sarajevo, 26.09.2011. godine

**URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH**  
Ul. Hamdije Ćemerlića 2/13  
71 000 Sarajevo

**PREDMET: Komentar na temelju Nacrta Izvješća o obavljenoj reviziji za 2010. godinu**

Vežano za Vaš akt broj 01-07-16-1-687/11 od 09.09.2011. godine, a sukladno sa člankom 15. stav 2. Zakona o reviziji institucija BiH, dostavljamo Vam, u zakonski predviđenom roku, komentar na Nacrt izvješća o finansijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, i to kako slijedi:

Na stranicama 4. i 5. Nacrta izvješća o finansijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu:

**Po točki 1. Mišljenje revizora**

- 1. Preporuka: „Značajan broj preporuka datih u Izvještaju o obavljenoj reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta za 2009. godinu nije realizovan, pri čemu ističemo da dio preporuka koje su sistemskog karaktera nije mogao biti realizovan bez aktivne uloge Vijeća ministara BiH i Parlamenta BiH (Tačka 2. Izvještaja)“*

**Odgovor:** Uvažavajući navedenu preporuku, posebno želimo istaći činjenicu da Izvješće o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za prethodnu godinu, bude relativno kasno dostavljeno Ministarstvu financija i trezora BiH (krajem rujna tekuće godine), tako da imamo samo zadnji kvartal tekuće fiskalne godine za pokretanje aktivnosti na realizaciji preporuka istaknutih u revizorskom izvješću za prethodnu godinu. Iz ovog proizilazi da je objektivno nemoguće u tijeku tekuće fiskalne godine realizirati sve preporuke iskazane u revizorskom izvješću za prethodnu godinu, već je to proces koji obuhvata najmanje dvije ili više fiskalnih godina ukoliko se radi o reformskom procesu.

- 2. Preporuka: „Ne postoje pravila kojim bi na sistematski način bili utvrđeni okviri potrošnje i ponašanja u institucijama BiH. Prisutne su značajne različitosti u institucijama BiH u pogledu potrošnje i neracionalnog korištenja budžetskih sredstava (Tačka 3. Izvještaja)“*

**Preporuka: "Nedostatak standarda potrošnje i ponašanja na razini institucija BiH kada su u pitanju određene kategorije rashoda- troškova: nabava službenih vozila, nabava računarske opreme, korištenje usluga reprezentacije, korištenje avio prijevoza, i hotelskog smještaja i sl"**

**Odgovor:** U cilju standardizacije troškova koji su propisani Zakonom o plaćama i naknadama uposlenih u institucijama BiH, a koji se odnose na troškove reprezentacije, službenih mobilnih i službenih fiksnih telefona, te uvijeta i načina korišćenja službenih motornih vozila, Ministarstvo financija i trezora je, tijekom 2010. godine izradilo nacрте sljedećih pravilnika: Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja službenih vozila, Pravilnik o reprezentaciji i poklonima i Pravilnik o korištenju službenih mobilnih i službenih fiksnih telefona. Krajem 2010. godine Ministarstvo financija i trezora je pomenute nacрте pravilnika dostavilo Vijeću ministara. Vijeće ministara je Zaključkom sa 156. sjednice održane dana 28.07.2011. godine zadužilo Ministarstvo financija i trezora da predmetne pravilnike uputi ministarstvima u cilju davanja eventualnih primjedbi i sugestija na iste. U tijeku je analiza dostavljenih komentara, što će biti i aktivnost u narednom razdoblju, obzirom da su neki od korisnika tražili prolongiranje roka za dostavu komentara. Nakon izvršene analiza, Ministarstvo financija i trezora će Vijeću ministara BiH dostaviti sveobuhvatnu informaciju koja će uključivati komentare proračunskih korisnika, kao i primjedbe Ureda za reviziju, te sukladno tome izvršiti određene izmjene nacрта navedenih pravilnika. Osim pomenutog Ministarstvo financija i trezora će Vijeću ministara, kao aneks informacije, dostaviti i pregled svih komentara korisnika sa očitovanjem Ministarstva finansija i trezora na iste. S druge strane, po pitanju standardizacije rashoda nabave računarske opreme, mišljenja smo da Ministarstvo financija i trezora nema tehničkog kapaciteta niti mogućnosti da odredi standarde ove kategorije troškova, posebno ako se uzme u obzir izuzetna šarolikost institucija BiH (npr. računarska oprema u IDDEEA-i i Ministarstvu civilnih poslova i sl)

**3. Preporuka: „Sudski sporovi pokrenuti protiv države BiH po raznim osnovama su u povećanom obimu u odnosu na raniji period, a praćenje i monitoring navedenog proseca (pravovremeno postupanje po presudama sudova, analiza postupaka, kontrola isplaćenih iznosa, itd.) nije uspostavljen na zadovoljavajućem nivou od strane relevantnih institucija (Tačka 20. Izvještaja)“**

**Odgovor:** Ministarstvo financija i trezora BiH je, sukladno „Instrukciju o načinu izvršenja-plaćanj izvršnih sudskih presuda preko budžeta institucija BiH“, u prethodnom razdoblju izvršavalo poslove vezane za izmirivanje obveza na temelju sudbenih izvršenja koja su bila pravosnažna i dostavljena od strane Pravobraniteljstva BiH sa potrebnim podacima za izvršenje istih. Uočavajući trend povećanja izvršenja na temelju pravosnažnih sudbenih presuda, Ministarstvo financija i trezora je sačinilo novu „Instrukciju o načinu izvršenja-plaćanj izvršnih sudskih presuda preko budžeta institucija BiH“, kojom je obavezano Pravobraniteljstvo BiH, u čijoj je isključivoj nadležnosti da zastupa državu Bosnu i Hercegovinu, da na temelju sudbenih sporova u samoj proceduri ima značajnu ulogu kako u planiranju neophodnih sredstava, postupku zastupanja (pravnog osporavanja), tako i u odobravanju izvršenja sudbenih sporova prije i nakon donošenja sudbenih presuda.

Kada je u pitanju prijedlog preporuke da „budžetski korisnik potencijalne obaveze objavi i obrazloži u godišnjem izvještaju, u dijelu analize izvršenja budžeta (tekstualni dio)“, Ministarstvo financija i trezora BiH je stava da, sukladno članku 14. stavak (2) Zakona o financiranju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 61/04 i 49/09), „proračunskim korisnicima nije dozvoljeno da stvaraju obveze, odnosno rashode ili

*opterećenja proračunskih pozicija, ako sredstva za te rashode ili opterećenja proračunskih pozicija nisu odobrena u okviru iznosa alociranog za tu proračunsku instituciju“, iz čega proizilazi i nepostojanje obveze da tražimo od proračunskih korisnika informacije o potencijalnim obvezama po sudbenim sporovima, kako u planu tako i u izvršenju proračuna. Ministarstvo smatra da je Pravobraniteljstvo BiH mjerodavno za sagledavanje cijelokupne problematike u pogledu sudbenih sporova protiv države BiH, a posebno uzimajući u obzir činjenicu da se veliki broj izvršenih i potencijalnih sudbenih presuda nemože se alocirati ni na jednog proračunskog korisnika.*

Na stranicama 9., 10. i 11. Nacrta Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu

➤ **Po točki 2. Preporuke čija realizacija je u tijeku – Mišljenje revizora**

**Preporuka:** „Proces planiranja proračuna još uvijek nije zasnovan na adekvatnim analizama, a pokrenute su određene aktivnosti u cilju uvođenja programskog budžetiranja“

**Odgovor:** Ministarstvo financija i trezora od sredine 2009. godine (od kada je počela popuna Odsjeka za analizu u Sektoru za proračun), te u narednom planskom ciklusu, vrši detaljne analize zahtjeva proračunskih korisnika sukladno utvrđenom šablonu, uzimajući u obzir planiranje na analitičkoj osnovi (gdje se od korisnika tijekom konzultacija traži detaljno obrazloženje traženih sredstava, kao i dostava provedbenih akata koja reguliraju određene troškove, dostava nacrta plana rada, specifikacije traženih troškova, posebice u dijelu ugovorenih usluga, i dr.), te planiranje u programskom formatu (u okviru čega su prezentirane aktivnosti koje će se realizirati kao i mjere učinka) čime je razina financijske discipline proračunskih korisnika dovedena na višu razinu. Uzimajući u obzir pomenute činjenice, molimo da nam pojasnite šta podrazumjevate pod pojmom „adekvatne analize“.

Nadalje, sukladno članku 6. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 49/09) propisano je da, Ministarstvo financija i trezora uz Nacrt proračuna Vijeću ministara i Parlamentarnoj skupštini BiH kao dodatne informacije uz obrazloženje proračuna dostavlja i tabele pregleda zahtjeva proračunskog korisnika u programskom formatu, a u cilju pružanja detaljnih informacija o proračunskim zahtjevima korisnika. Uz Nacrt proračuna za 2010. godinu, Ministarstvo financija i trezora dostavilo je tabele pregleda zahtjeva proračunskih korisnika sa podacima: naziv programa, operativni ciljevi, rukovoditelj programa, pravno uporište i predložene aktivnosti.

Sektor za proračun uz tehničku pomoć SPEM Projekta u razdoblju od prosinca 2009. do travnja 2010. godine organizirao je zvaničnu individualnu tehničku pomoć svim proračunskim korisnicima na razini institucija BiH, u cilju poboljšanja programskog proračuna koji su korisnici dostavili u okviru ciklusa pripreme proračuna za 2011. godinu.

Na ovim sastancima svim proračunskim korisnicima su prezentirani prijedlozi podjele proračuna po programima i moguće mjere učinka na temelju međunarodnih iskustava i konkretne dokumentacije dostavljene od strane korisnika (zakonskih i podzakonskih akata koji definiraju rad korisnika, kao i svih strateških dokumenata u oblastima odgovornosti i nadležnosti datog korisnika). Na sastanke su pozvani službenici za financije, a u cilju kvalitetnih konzultacija, u pozivu je naglašeno da trebaju prisustvovati i rukovoditelji institucije, odnosno rukovoditelji programa.

Zahvaljujući ovoj obuci kao i seminarima koje je u listopadu 2009. i listopadu 2010. godine organiziralo Ministarstvo financija i trezora uz tehničku pomoć SPEM projekta na temu „Planiranje i izvješćivanje o izvršenju proračuna institucija BiH“, kvaliteta dostavljenih zahtjeva u programskom formatu je na višoj razini u odnosu na prethodne godine. Zbog ove činjenice Ministarstvo financija i trezora je uz Nacrt proračuna institucija BiH za 2011. godinu Vijeću ministara BiH uz obrazloženje proračuna dostavilo i tabele pregleda zahtjeva proračunskog korisnika u programskom formatu sa svim podacima uključujući i mjere učinka.

**Zaključak je da se u BiH i dalje radi o početnoj fazi reforme pripreme dokumenata programskog proračuna, zbog čega dostavljeni dokumenti proračunskih korisnika, generalno govoreći, nisu dosegli najvišu razinu kvalitete osobito u smislu mjerenja rezultata rada i učinkovitosti programa.**

Sljedeći korak u zvaničnom uvođenju programskog budžetiranja kao sastavnog dijela usvojenih proračuna u BiH mora biti **implementiranje informacijskog sustava za programsko planiranje**, koje će omogućiti automatiziran proces pripreme proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji i kontrolu izvršenja proračuna po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji.

Zbog poteškoća u svezi sa provođenjem tendera za izbor najpovoljnijeg ponuđača informacijskog sustava za programsko planiranje (financiranje donatorskim sredstvima putem Projekta Ureda za reformu javne uprave-PARCO), implementacija istog počet će kasnije od predviđenog roka. Napominjemo da je tender okončan, u tijeku je formiranje implementacijskih timova na državnoj i entiteskoj razini, kao i da se u skorije vrijeme očekuje obuka osoblja ministarstava finansija i proračunskih korisnika, te provedba pilot implementacije.

Implementiranjem navednog informacijskog sustava, kao reformskog procesa, biće izvršena preporuka po pitanju programskog budžetiranja.

➤ **Po točki 2. Preporuke koje nisu realizirane -Mišljenje revizora**

***Preporuka: „Nije vremenski usaglašen proces planiranja budžeta sa izradom plana i programa rada, kao i proces finansijskog izvještavanja sa izvještajem o radu“***

**Odgovor:** Proces planiranja i izvještavanja i rokovi za izradu istih su definirani Zakonom o financiranju institucija BiH, dok su rokovi i proces izrade plana i programa rada i izvješća o radu definirani Zakonom o ministarstvima i drugim organizacijama uprave. Činjenica je da postoji vremenski nesklad u izradi prijedloga proračuna i programa rada (prvi u razdoblju IV-IX, a drugi u XII mjesecu), kao i prilikom izrade izvješća o izvršenju proračuna i izvješća o radu, ali ovo Ministarstvo je isključivo nadležno i odgovorno za implementaciju Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine, a ne Zakona o ministarstvima i drugim organizacijama uprave, te svoje aktivnosti u implementaciji proračunskog planiranja i izvještavanja zasniva na rokovima iz tog zakona, što znači da vremensko usuglašavanje može biti na temelju izmjene Zakona o ministarstvima i drugim organizacijama uprave kako bi rokovi za izradu plana i programa rada i izvješća o radu bili pomjereni prije početka procesa planiranja i izvještavanja.



Sukladno zaključku Parlamentarne skupština BiH iz 2009. godine, Ministarstvo financija i trezora BiH u Instrukcijama broj 2 tražilo od proračunskih korisnika dostavu nacрта plana rada za 2010. Na isti način Ministarstvo je tražilo Izvješća o radu proračunskih korisnika za 2010. godinu zajedno sa Izvješćem o finansijskom poslovanju za 2010. godinu, koja nisu uporediva sa finansijskim izvješćima.

Naime, implementiranjem programskog budžetiranja putem informacijskog sustava, uspostaviti će se tehničke pretpostavke za izmjenu metodologije godišnjeg izvješćivanja.

***Preporuka: "Obrazloženja koja budžetski korisnici dostavljaju uz finansijske izvještaje su još uvijek nedostatna i štura"***

**Odgovor:** Ministarstvo financija i trezora BiH, sukladno Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 33/07) i Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za razdoblje od 01.01.-31.12.2010. godine od 07.12.2010. godine, blagovremeno obvezalo institucije na razini Bosne i Hercegovine da uz svoja godišnja izvješća za 2010. godinu dostave tražena obrazloženja. Prilikom kontrole dostavljenih godišnjih izvješća za 2010. godinu ponovno se zahtjevalo od institucija BiH da dostave tražena obrazloženja. Također, u pogledu unaprijeđenja finansijskog izvješćivanja insitucija BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH je održalo dvije obuke u listopadu 2009. i listopadu 2010. godine, kako bi se otklonili uočeni nedostatci institucija BiH prilikom finansijskog izvješćivanja. Nakon obuka su oučena poboljšanja, međutim Ministarstvo financija i trezora BiH očekuje poboljšanja podizanjem mehanizama kontrole unutar institucija BiH na veću razinu, uvođenjem u rad interne revizije i svakako uvažavanjem rada Ureda za reviziju institucija BiH.

***Preporuka: "Instrukcije i uputstva koja Ministarstvo daje budžetskim korisnicima na njihove pojedinačne upite se ne objavljuju na internet stranici Ministarstva"***

**Odgovor:** Ministarstvo financija i trezora BiH instrukcije i uputstva, koje daje svim proračunskim korisnicima, objavljuje na svojoj internet stranici, dok pojedinačne upite korisnika ne objavljujemo, jer na iste dajemo odgovor sukladno pravilima propisanim u Zakonu o upravi.

***Preporuka: "U instrukciji za sačinjavanje fin. izvještaja nije zahtjevano detaljno obrazloženje novčanih donacija i eventualnih obaveza po sudskim sporovima"***

**Odgovor:** Ministarstvo financija i trezora BiH je u Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za razdoblje od 01.01.-31.12.2010. godine od 07.12.2010. godine obvezalo institucije BiH da za svaki program posebne namjene, koji obuhvataju novčane donacije, sačine pojedinačne tablice 2. Zatim u tablicama 6 i 6/1 je, također, navedeno da se obuhvate i programi posebne namjene, a u dijelu obrazloženja je navedeno „obrazložiti strukturu rashoda, objasniti uzroke neproporcionalnog izvršenja godišnjeg plana značajnih prihoda i rashoda, primitaka i izdataka, objasniti dinamiku realiziranja programa posebne namjene“, što znači da je svaki proračunski korisnik bio obavezan da sačini i tablice i obrazloži iste u tekstualnom dijelu izvješća.

U pogledu obrazloženja „eventualnih obaveza po sudskim sporovima“, već smo naprijed iznijeli stav i mišljenja smo da je Pravobranilaštvo BiH nadležno i mjerodavno da daje obrazloženja obaveza po sudbenim sporovima.

**Preporuka:** „Nisu realizovane preporuke koje se tiču popisa novčanih sredstava na JRT-u“

**Odgovor:** Prilikom popisa novčanih sredstava na JRT-u, povjerenstvo za popis novčanih sredstva je poduzeo aktivnosti za popisivanje svih računa u okviru JRT-a sa kojima raspolaže Ministarstvo financija i trezora BiH, kao i računa sa kojima raspolažu Predsjedništvo BiH i Ministarstvo vanjskih poslova BiH u inostranstvu, te Regulatorna agencija za komunikacije i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. Računi sa kojima raspolažu korisnici su popisani od strane navedenih korisnika, što je povjerenstvo preuzelo od istih. Korisnik Ministarstvo vanjskih poslova BiH u svom popisu nije iskazalo stanje na prelaznom računu u inostranstvu, što povjerenstvo iz objektivnih razloga nije obuhvatilo. Povjerenstvo je, također, ispoštovalo preporuku da izvrši popis depozita kod banaka. Sagledavajući cjelokupan popis novčanih sredstva na JRT-u, smatramo da je ova preporuka realizirana sukladno sa dokumentacijom i podacima sa kojima je Ministarstvo financija i trezora BiH raspolagalo.

**Preporuka:** „Nisu izvršene obaveze u vezi sa dostavljanjem Izvještaja o utrošku dodijeljenih sredstava iz tekuće rezerve“

**Odgovor:** Sukladno odredbama članka 13. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu, Ministarstvo civilnih poslova BiH je, na temelju odluke Vijeća ministara BiH, nadležno za sprovođenje procedure i realizacije dodijeljenih sredstava na ime tekućih grantova iz tekuće pričuve. Obzirom da su krajnji korisnici sredstava obvezani Odlukom Vijeća ministara BiH broj 143/10 da dostave Izvješća o utrošku dodijeljenih sredstava, ista su dostavljali Ministarstvu civilnih poslova BiH, kao nadležnoj instituciji, i vrlo mali broj korisnika je dostavilo kopiju izvješća i Ministarstvu financija i trezora BiH, što je i obrazloženo u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu.

Sukladno članku 9. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu, Ministarstvo financija i trezora BiH je u Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za razdoblje od 01.01.-31.12.2010. godine od 07.12.2010. godine obvezalo institucije BiH da obrazlože „izvršenje tekućih grantova u smislu realizacije istih u odnosu na plan, kao i izvješća o namjenskom utrošku grantova dostavljenih od strane krajnjih korisnika“. Kada su u pitanju iskazivanje krajnjih korisnika koji su dostavili Izvješće o utrošku dodijeljenih sredstava iz tekuće pričuve, prvi put je u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu iskazano koji su pojedinačni korisnici dostavili isto. Inače u pogledu kriterija za dodijelu sredstava neprofitnim organizacijama i pojedincima iz tekuće pričuve donesenim od strane Vijeća ministara BiH, jedan od kriterija je uslov da je krajnji korisnik dostavio Izvješće o utrošku sredstava iz prethodne godine kako bi se ponovno odobrila sredstava. Znači da su krajnji korisnici blagovremeno informirani o kriterijima i obvezani za dostavljanje izvješća o utrošku dodijeljenih sredstava.

Iz prethodno navedenog, proizilazi da su obaveze Ministarstva financija i trezora BiH izvršene.

**Preporuka:** „Nije vršena analiza procesa upošljavanja u institucijama BiH niti Pravilnika o unutarnoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u institucijama BiH“

**Odgovor:** Sukladno odredbama članka 31. stavak 1. pod e) Poslovnika o radu Vijeća ministara, Ministarstvo financija i trezora daje mišljenja na prijedloge akata dostavljene od strane proračunskih korisnika (uključujući i prijedloge pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta) po pitanju financijskog aspekta. Nadalje, proračunski korisnici, prilikom izvršenja proračuna za 2010. godinu, bili su dužni pridržavati se odobrenog broja uposlenih u usvojenom proračunu za 2010. godini. Napominjemo da smo od proračunskih korisnika tražili dostavu važećih pravilnika o sistematizaciji i unutarnjoj organizaciji radnih mjesta, u cilju planiranja sredstava sukladno strukturi uposlenih u važećim pravilnicima. Imajući u vidu navedeno, mišljenja smo da Ministarstvo financija i trezora nije nadležno za realizaciju gore navedene preporuke.

**Preporuka:** *“Nije sačinjena instrukcija koja bi dala detaljne upute na koji način se knjigovodstveno evidentiraju stalna sredstva, posebno nabavke i donacije stalnih sredstava, kao i sve specifičnosti koje su evidentirane u praksi (npr. nabavka sredstava uz naknadno ostvarivanje prava na povrat PDV-a i sl.) ”*

**Odgovor:** Mišljenja smo da konstatacija da navedena preporuka nije realizirana ne stoji iz razloga što je Ministarstvo donijelo nputak o evidentiranju nabave, prodaje i rashodovanju stalnih sredstava broj 01-08-16/156/07 od 12.01.2007. godine, gdje je obrazložen način knjigovodstvenog evidentiranja nabave stalnih sredstava iz proračunskih izvora i potpora, te rashodovanje i prodaja stalnih sredstava. Ministarstvo je također, donijelo nputak za uplate povrata PDV-a na temelju zahtjeva za povrat proračunskih korisnika i evidentiranje povrata PDV-a u ISFU sustav od 17.01.2011. godine, gdje je u točki 2. precizirano storniranje odgovarajućih rashoda (u ovisnosti od toga na šta se PDV odnosi, dakle mogu biti i stalna sredstva), a zaduženje konta prelaznog računa potraživanja.

**Preporuka:** *“I dalje se u iznos prihoda uključuje ukupan a ne realizirani iznos donacije ”*

**Odgovor:** Smatramo da predmetna preporuka ne može biti realizirana i da je treba brisati iz razloga što Ministarstvo financija i trezora BiH kao i u prethodnim godinama primjenjuje odredbe predviđene Zakonom o financiranju institucija BiH (“Službeni glasnik BiH” broj 61/04 i 49/09) u pogledu obuhvaćanja i priznavanja donacija. Također, na strani 21. konstatujete da *“prema modificiranoj računovodstvenoj osnovi nastanka događaja, prihodi se evidentiraju u razdoblju u kojem postanu raspoloživi i mjerljivi”* što govori u prilog da predmetna preporuka ne stoji.

**Preporuka:** *“Nije jasno i precizno definisan pravni status osoba kojima je istekao mandat u smislu njihove nadležnosti i odgovornosti u periodu do imenovanja novih lica. ”*

**Odgovor:** Ministarstvo finansija i trezora BiH je u toku 2011. godine pripremilo prijedlog Odluke o dopuni Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za vrijeme produljenog radnopravnog statusa izabраних osoba i imenovanih dužnosnika u institucijama Bosne i Hercegovine i isti dostavilo na usvajanje Vijeću ministara BiH. Do momenta očitovanja na Nacrt izvješća o finansijskoj reviziji izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu Vijeće ministara BiH nije razmatralo navedeni prijedlog odluke.

Razlog za donošenje Odluke o dopuni Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za vrijeme produljenog radnopravnog statusa izabраних osoba i imenovanih

dužnosnika u institucijama Bosne i Hercegovine sadržan je u potrebi detaljnijeg preciziranja ko se smatra izabranom osobom odnosno imenovanim dužnosnikom.

➤ **Po točki 5. Prihodi i primici proračuna institucija BiH u 2010. godini**

Na strani 23. stoji „*ističemo da nismo bili u stanju potvrditi (na temelju raspoloživih podataka) da dio ostvarenih neporeznih prihoda iskazan u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010.godinu odražava točan i istinit prikaz ostvarenja prihoda u 2010. godini.*“ Smatramo da navedena formulacija nije dobra iz razloga što Ministarstvo financija i trezora BiH, sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH, primjenjuje modificiranu računovodstvenu osnovu nastanka događaja po kojoj se prihodi evidentiraju u momentu kada su naplaćeni i raspoloživi. Dakle, Zakon o financiranju upućuje na kategoriju ostvarenih prihoda (prihodi koji su naplaćeni) i svi neporezni prihodi koji su ostvareni su prikazani u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu.

Kategorija „*prihodi koji su trebali biti uplaćeni*“ predstavlja uopšten pojam i upućuje na neke potencijalne prihode ili potraživanja koja će biti oprihodovana u narednoj godini, odnosno kada budu naplaćena.

➤ **Po točki 8.1. Tekući izdaci - Bruto plaće**

Na stranici 29. Nacrta Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu

*Preporuka: “Razmotriti mogućnost donošenja uputstva koje bi detaljnije i jednoobrazno obradilo problematiku prekovremenog rada, što bi u značajnom dijelu povećalo transparentnost u realizaciji navedenih izdataka” i*

*Preporuka: “Osim toga bilo bi poželjno razmotriti mogućnost procentualnog ograničavanja ukupno obavljenog prekovremenog rada koji može biti isplaćen u novcu, odnosno kompenziran kroz preraspodjelu radnog vremena”*

**Odgovor:**

1. Ministarstvo finansija i trezora je mišljenja da postojeća regulativa koja reguliše odobravanje i isplatu naknade za prekovremeni rad na korektan način reguliše navedeno pitanje. U tom smislu, Ministarstvo finansija i trezora smatra da ne postoji potreba za donošenjem predmetnog uputstva. Mišljenja smo da je za rješavanje navedene problematika ključno insistiranje na dosljednoj primjeni odredbi Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika u institucijama BiH (“Službeni glasnik BiH”, broj 4/09).
2. Kada je riječ mogućnosti procentualnog ograničavanja ukupno obavljenog prekovremenog rada koji može biti isplaćen u novcu, odnosno kompenziran kroz preraspodjelu radnog vremena, Ministarstvo finansija i trezora smatra da bi se na taj način mogao otežati rad pojedinih institucija BiH (npr. organizacija rada u bezbjednosnim agencija BiH). Također, mišljenja smo da je i ovu problematiku moguće riješiti dosljednom primjenom odredbi Odluka o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika u institucijama BiH.

Na stranici 31. Nacrta Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu

*Preporuka: "Neophodno je razmotriti mogućnost donošenja posebnih zakona koji bi regulisali pitanje plata i naknada u pravosudnoj, izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Pri tome bi bilo neophodno razmotriti poseban status nezavisnih institucija čiji je rad i djelovanje regulisano posebnim zakonom".*

**Odgovor:** Pitanje donošenja predmetnih zakona nije u nadležnosti Ministarstva finansija i trezora BiH.

➤ **Po točki 10. Upravljanje jedinstvenim računom trezora**

Na strane 49-52 Nacrta izvješća koji govori o upravljanju jedinstvenim računom trezora iznosimo sljedeće komentare:

1. Sektor za trezorno poslovanje – Odsjek za upravljanje jedinstvenim računom trezora osporava konstataciju da je izvršenje samih plaćanja samo djelimično pod kontrolom Odsjeka, i ističe da je plaćanje pod kontrolom Odsjeka za upravljanje jedinstvenim računom trezora, a da je stvaranje obveza u nadležnosti proračunskih korisnika.
2. **Nije adekvatna konstatacija** da je Zakonom o finansiranju institucija BiH predviđeno postojanje investicionog menadžera za potrebe upravljanja sredstvima na JRT-u, već je pomenutim Zakonom predviđeno postojanje investicionog menadžera sa kojim Ministarstvo finansija i trezora BiH zaključuje ugovor o obavljanju poslova investicionog menadžera po pitanju investiranja javnih sredstava. Također, stavkom 2. Članka 32. Zakona o financiranju institucija BiH je predviđeno da ministar financija i trezora može obavljati funkciju investicijskog menadžera ukoliko se investiranje javnih sredstava vrši kao polog kod bilo koje banke koja je član Agencije za osiguranje depozita BiH i kod Centralne banke Bosne i Hercegovine.
3. Preporuka da „kontrolu plaćanja sa JRT-a trebalo učiniti efikasnijom u svim segmentima te shodno tome donijeti jasna pravila kojima bi se utvrdila uloga budžetskih korisnika, odnosno Ministarstva u samom procesu kontrole“ nije adekvatna iz razloga što u postojećim zakonskim propisima (Zakon o financiranju institucija BiH i Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH) nije definirana uloga i pozicija Ministarstva finansija i trezora po pitanju stvaranja obveza, jer je stvaranje obveza, unos u ISFU i odobravanje stvorenih obaveza u nadležnosti proračunskih korisnika. Proračunski korisnici su odgovorni za svoj proračun kako po dinamici izvršenja tako i po namjeni. Smatramo da će se navedeno pitanje uzeti u obzir u procesu razvoja sustava internih kontrola (FMC) u svim institucijama BiH.

➤ **Po točki 18. IPA fondovi**

Na strani 63. konstataciju „Neuspostavljanjem navedenih funkcija i struktura DIS sistema ima za posljedicu nemogućnost korištenja sredstava iz komponenta 3. i 4. koja su značajna“ treba preformulisati s obzirom da je korištenje sredstava 3. 4. i 5.

komponente uslovljeno pored uspostavljenog decentralizovanog sustava upravljanja sredstvima Europske unije i sa kandidatskim statusom zemlje.

*Komentar na rečenicu „Prema raspoloživim informacijama.....na str. 64*

- Programiranje je proces koji prolazi više faza koje se ne podudaraju sa kalendarom izrade nacrtu proračuna institucija BiH. Implementacija odobrenih projekata jeste jasno precizirana, ali postoji nedostatak povratnih informacija vezanih za dinamiku implementacije ugovorenih projekata.

Pojašnjenje u vezi sa procentom izvršenja pozicije **Izravni transferi sa Jedininstvenog računa Trezora:**

- U proteklom razdoblju uglavnom su bili implementirani projekti iz IPA-e 2007 koji su financirani u potpunosti sredstvima EU, što je rezultiralo niskim procentom iskorištenosti izdvojenih sredstava za sufinansiranje sa pozicije **Izravni transferi sa Jedininstvenog računa Trezora.**

➤ **Po točki 21. Informacijski sustav**

Na stranici 69. i 70. Nacrta Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu

1. **Preporuka:** *“Realizovati ranije date preporuke koje se odnose na sklapanje novog ugovora za podršku sistemu COIP, analizu kvaliteta rada i funkcionalnosti postojećeg COIP sistema. Izvršiti unapređenje kroz softersku optimizaciju istog, u cilju što sigurnijeg i efikasnijeg poslovanja Ministarstva”*

**Preporuka:** *“Ponoviti proceduru nabavke novog sistema za obračun plata za potrebe Ministarstva odbrane, čim to bude moguće. Razmotriti potrebe Ministarstva nad vlasništvom izvornog koda nove aplikacije”*

**Preporuka:** *“Sagledati mogućnost da se implementacija novog sistema za obračun plata za Ministarstvo odbrane BiH iskoristi kao osnova za razvoj sveobuhvatnog COIP sistema. Na taj način riješiti probleme optimizacije, administracije i održavanje postojećeg COIP sistema.”*

2. **Preporuka:** *“Kako bi dodatno unaprijedili sistem preporučujemo ministarstvu aktiviranje funkcije štampanja izvještaja o unesenim podacima za plaće nakon unosa istih, kao i istovremeno potpisivanje od strane ovlaštene osobe budžetskog korisnika.”*

**Odgovor:**

1. Ministarstvo financija i trezora će po usvajanju Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2011. godinu ponovno pokrenuti proceduru provođenja međunarodnog otvorenog postupka za nabavu, implementaciju i održavanje softerskog paketa za obračun i isplatu plaća i naknada za potrebe Oružanih snaga BiH. Ukoliko se navedeni sustav pokaže kao funkcionalno rješenja razmotrit će se mogućnost da se isti primjeni i za obračun plata i naknada za zaposlene u ostalim institucijama BiH.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo financija i trezora je mišljenja da je sklapanje novog ugovora za podršku sustavu COIP-a, analiza kvaliteta rada i funkcionalnosti postojećeg sustava COIP-a i unapređenje kroz softersku optimizaciju istog, aktivnost koju treba provesti u slučaju da se ne provede postupak za nabavu, implementaciju i održavanje softerskog paketa za obračun i isplatu plaća i naknada za potrebe Oružanih snaga BiH. U suprotnom, bi realizacija naprijed navedene preporuke zahtjevala napotrebno angažiranje značajnih finansijskih sredstva iz Proračuna institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH.

2. Ministarstvo financija i trezora smatra da je navedena preporuka suvišna iz razloga što sadašnji sustav COIP-a omogućava institucijama Bosne i Hercegovine (izuzev malih proračunskih korisnika koji to mogu ostvariti direktno putem Ministarstva) štampanje izvješća o unesenim podacima za plaće odmah nakon unosa istih.

Na kraju, smatramo da određeni broj preporuka koji ste iznijeli u Vašem Nacrtu izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2010. godinu, nije u nadležnosti ili isključivoj nadležnosti Ministarstva financija i trezora BiH.

S poštovanjem,

**MINISTAR**

**Dragan Vrankić**



Broj: 01-07-16-1-687-2/11  
Datum: 05.10.2011.godine

**BOSNA I HERCEGOVINA  
MINISTARSTVO FINANSIJA I TREZORA BiH**

**g-din Dragan Vrankić, ministar**

**PREDMET: Odgovor na Komentar na Nacrt izvještaja o reviziji Izvještaja o izvršenju  
budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2010. godinu  
Veza: Vaš akt broj: 05-16-6-6608-2/11 od 26.09.2011.godine**

Poštovani g-dine Vrankiću,

Zahvaljujemo Vam se na dostavljenom Komentar na Nacrt izvještaja o reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2010. godinu (u daljem tekstu: Nacrt izvještaja).

Analizirajući pažljivo vaš Komentar na Nacrt izvještaja o reviziji, želimo vas obavijestiti o sljedećem:

U vezi sa vašim komentarom na tačku 1. - Mišljenja revizora - ističemo da se tim za reviziju, baš iz razloga koji navodite, prilikom sagledavanja stepena izvršenja preporuka ne ograničava na period budžetske godine, već uzima u obzir i protekli dio tekuće godine do vremena obavljanja revizije, a u cilju sagledavanja preduzetih aktivnosti na realizaciji prethodno datih preporuka. Osim toga, dio nerealizovanih preporuka se ponavlja iz godine u godinu.

Kada su u pitanju standardi potrošnje i ponašanja na nivou institucija BiH, činjenica je da isti ne postoje. Drugo pitanje je donošenje podzakonskih akata koji proizilaze iz Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji također još uvijek nisu doneseni. Naime, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH je propisano donošenje podzakonskih akata u roku od 60 dana od dana stupanja Zakona na snagu (Zakon je stupio na snagu u julu 2008. godine).

U cilju pojašnjenja naših stavova koji se odnose na sudske sporove, smatramo da objava i obrazloženje potencijalnih obaveza u tekstualnom dijelu izvještaja o izvršenju budžeta klijenta ne utiče na stvaranje obaveza, odnosno rashoda budžetskih pozicija. S tim u vezi ističemo da objava predstavlja prezentaciju informacija o stanju potencijalnih obaveza institucije, kao dijela ukupnih potencijalnih obaveza budžeta institucija Bosne i Hercegovine, a čije planiranje i realizacija je u nadležnosti Ministarstva. Shodno tome, informacije dobijene od strane budžetskih korisnika bi mogle služiti i kao jedan od inputa Ministarstvu za planiranje izdataka za sudske sporove.

Činjenica je da je Pravobranilaštvo BiH nezaobilazan sudionik u procesu realizacije izdataka za sudske sporove, ali naglašavamo da je i Ministarstvo značajno involvirano u taj proces. Naime, Ministarstvo je, između ostalog, nadležno za planiranje potrebnih sredstava u okviru budžetske pozicije direktnih transfera, kao i za realizaciju tih sredstava, u okviru koje su i izdaci za sudske sporove.

U Nacrtu izvještaja smo istakli da proces planiranja budžeta još uvijek nije zasnovan na adekvatnim analizama koje bi taj proces značajnije unaprijedile. Te analize trebaju biti prisutne kako u fazi pripreme prijedloga od strane budžetskog korisnika tako i u fazi razmatranja dostavljenog prijedloga od strane Ministarstva.

U vašem komentaru navodite aktivnosti koje su preduzete od strane Ministarstva u proteklom periodu u cilju unaprjeđenja procesa planiranja budžeta, što i jeste činjenica. Međutim, iako je



učinjen određeni napredak u segmentu planiranja, neophodne su dalje aktivnosti u cilju unaprjeđenja ovog procesa.

U vezi objavljivanja instrukcija i uputstava koja Ministarstvo daje budžetskim korisnicima, ističemo da smo kroz pojedinačne revizije budžetskih korisnika nailazili na ista ili slična pitanja u pogledu određenih procesa. Shodno tome, naša preporuka je data s ciljem skretanja pažnje Ministarstvu na dobru praksu objavljivanja odgovora na najčešće postavljena pitanja, a sve u cilju jednakog postupanja budžetskih korisnika.

Revizija je i dalje mišljena da preporuka vezana za popis novčanih sredstva na JRT-u nije u potpunosti ispoštovana. Naime, ni ovogodišnjim popisom nisu obrazložena stanja na prelaznim računima, deviznom računu MIP-a, niti na kontima za poravnanje. Obrazloženje salda na navedenim kontima je neophodno jer su salda istih evidentirana na poziciji novčanih sredstava u zbirnom Bilansu stanja.

U vezi sa vašim komentarom na preporuku koja se odnosi na obavezu dostavljanja izvještaja o utrošku dodijeljenih sredstva iz tekuće rezerve, ističemo činjenicu da je u izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2010. godinu navedeno da je od ukupno 148 korisnika kojima su dodijeljena sredstva, njih 124 su dostavila izvještaje o namjenskom utrošku sredstava Ministarstvu civilnih poslova, dok je samo 37 korisnika dostavilo izvještaje Ministarstvu finansija i trezora BiH. Smatramo da je potrebno preduzeti dodatne aktivnosti kako bi svi krajnji korisnici dostavili izvještaje o utrošku doznačenih sredstava, a posebno kako bi se u potpunosti opravdao namjenski utrošak sredstava. Dostavljeni izvještaji trebaju biti predmet analiza (namjenskog trošenja, ostvarenih učinaka na osnovu dodijeljenih sredstava i dr.) koje bi se koristile prilikom donošenja prijedloga odluka o odobravanju sredstava, a sve s ciljem zakonitog, namjenskog i transparentnog trošenja javnih sredstava, te potpunog ostvarenja svrhe dodjele tih sredstava.

Prihvatamo vaš komentar u dijelu koji se odnosi na donošenje uputstva o načinu uplate, povrata PDV-a na JRT i načinu evidentiranja povrata PDV-a preko ISFU sistema, s tim da ostajemo pri našem mišljenju da je neophodno detaljno propisivanje knjigovodstvenog evidentiranja stalnih sredstava. Naše mišljenje se zasniva na činjenicama koje smo uočili tokom provođenja revizije budžetskih korisnika kao i na ustanovljenim odstupanjima navedenim u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH za 2010. godinu i u izvještajima prethodnih godina.

Zaključak da se i dalje u iznos prihoda uključuje ukupan, a ne realizovani iznos donacija je donesen kao rezultat sagledavanja stanja u 2010. godini u odnosu na date preporuke u Izvještaju o reviziji izvršenja budžeta za 2009. godinu.

S tim u vezi ponovljena je preporuka iz 2009. godine kojom se preporučuje usaglašavanje zakonskih i podzakonskih akata kada je u pitanju problematika računovodstvenog obuhvatanja i priznavanja donacija.

Po pitanju pravnog statusa osoba kojima je istekao mandat, naša preporuka se odnosila na definisanje nadležnosti i odgovornosti navedenih lica u periodu od isteka mandata do imenovanja novih lica.

Svakako smatramo da i pitanje ostvarivanja prava na naknadu plaće jedno od pitanja koje treba biti riješeno kada su u pitanju lica kojima je istekao mandat.

U vezi sa komentarom na preporuku pod tačkom 5. Nacrta izvještaja koja se odnosi na prihode i primitke, ne poričemo da Ministarstvo primjenjuje modificiranu računovodstvenu osnovu nastanka događaja. Međutim, u nastavku teksta koji se odnosi na pomenutu problematiku je istaknuto kako Ministarstvo nije preduzelo odgovarajuće aktivnosti u cilju vršenja nadzora nad prikupljanjem prihoda u smislu propisivanja obaveznog usuglašavanja prihoda i sl. U tom je smislu i konstatovano da ne možemo potvrditi kako su svi prihodi koji su trebali biti uplaćeni zaista i uplaćeni te je stoga i data ovakva preporuka u Izvještaju o obavljenoj reviziji.

Preporuke koje su date u vezi sa bruto plaćama (tačka 8.1.) treba posmatrati kao nastojanja da se sadašnje stanje, kada su navedeni izdaci u pitanju, učini transparentijim, kao i da se obezbijedi racionalniji pristup realizaciji ovih izdataka.

Preporuke su date kao moguće opcije za ostvarenje navedenih ciljeva, pri čemu treba imati na umu da su iste rezultat utvrđenog stanja u pogledu navedenih izdataka u institucijama BiH.

Komentar koji se odnosi na preporuke date pod tačkom 10. Nacrta izvještaja je moguće prihvatiti u dijelu pod tačkom 2., a koja se odnosi na samu formulaciju u tekstu, što ne mijenja suštinu nalaza i date preporuke.

Komentari u vezi sa tačkom 18. - IPA fondovi - prihvatljivi su u dijelu koji se odnosi na konstataciju na strani 63. Ostali komentari u vezi sa ovim poglavljem su činjenice koje su nam bile poznate i samo su potvrda naših nalaza i konstatacija da Ministarstvo finansija ne raspolaže odgovarajućim podacima za planiranje sredstava za sufinansiranje IPA projekata u budžetu institucija BiH.

U vezi sa komentarom na tačku 21. - Informacioni sistem - prihvatamo vašu argumentaciju kada je u pitanju provođenje procedure za nabavku softverskog paketa za obračun plaća i isplatu plaća i naknada za potrebe Oruženih snaga BiH. Ipak, zbog činjenice da je taj proces u toku i nije izvjesno kada će biti završen, u mogućnosti smo da samo djelimično korigujemo datu preporuku koja se odnosi na unaprjeđenje COIP sistema.

U dijelu preporuke koja se odnosi na aktiviranje funkcije štampanja izvještaja iz COIP sistema u cilju preciziranja iste, dodate su riječi "specifikacije i rekapitulacije".

Ostali komentari koje ste dostavili ne predstavljaju nove činjenice koje Uredu za reviziju nisu bile dostupne i poznate tokom obavljanja revizije, te shodno tome, u ovom aktu nisu ni obrazlagani.

U pogledu vaših komentara na preporuke koje se ne odnose isključivo na Vaše Ministarstvo, napominjemo da smo Nacrt izvještaja dostavili i Vijeću ministara koje svoje komentare nije dostavilo u ostavljenom roku.

Konačno, smatramo kako u vašim komentarima niste ponudili nove dokaze i činjenice koji bi bitnije uticali na iznesene nalaze i preporuke, odnosno promjenu mišljenja datog u Nacrtu izvještaja.

S poštovanjem,

Vođa tima  
*Nedžad Hajtić*  
Nedžad Hajtić

