



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

www.revizija.gov.ba



Број: 06-16-1-1050-2/19
Сарајево, 29. 10. 2019. године

 BOSNA I HERCEGOVINA
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
САРАЈЕВО

PRIMLJENO: 31-10-2019			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01	16-9	1901	19

Босна и Херцеговина
Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Представнички дом

Трг Босне и Херцеговине 1
71000 Сарајево

Предмет: Достава Годишњег ревизорског извјештаја за 2018. годину

Цијењени,

У складу са чланом 16. став 6. Закона о ревизији институција БиХ (Стужбени гласник БиХ, број 12/06), у прилогу акта достављамо вам на даље поступање:

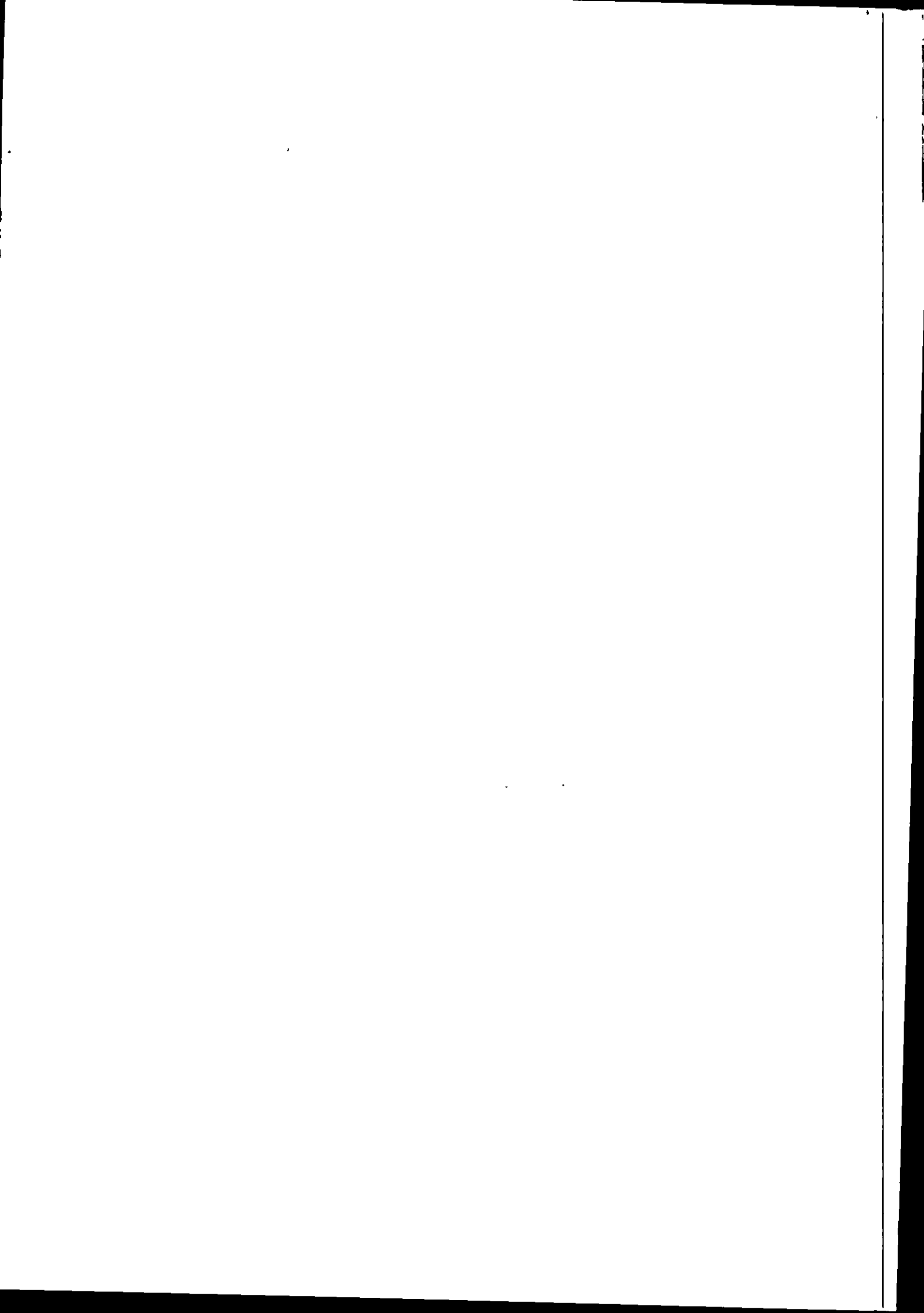
- Годишњи ревизорски извјештај о главним налазима и препорукама за 2018. годину, број 06-16-1-1050/19;
- Извјештај о финансијској ревизији извршења буџета институција Босне и Херцеговине за 2018. годину, број 02-16-1-1045/19;

С поштовањем,



ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман





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



www.revizija.gov.ba

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 31-10-2019			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Kodni broj	Broj priloga
02	16-9	1901	19

Број: 06-16-1-1050-3/19
Сарајево, 29. 10. 2019. године

Босна и Херцеговина
Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Дом народа

Трг Босне и Херцеговине 1
71000 Сарајево

Предмет: Достава Годишњег ревизорског извјештаја за 2018. годину

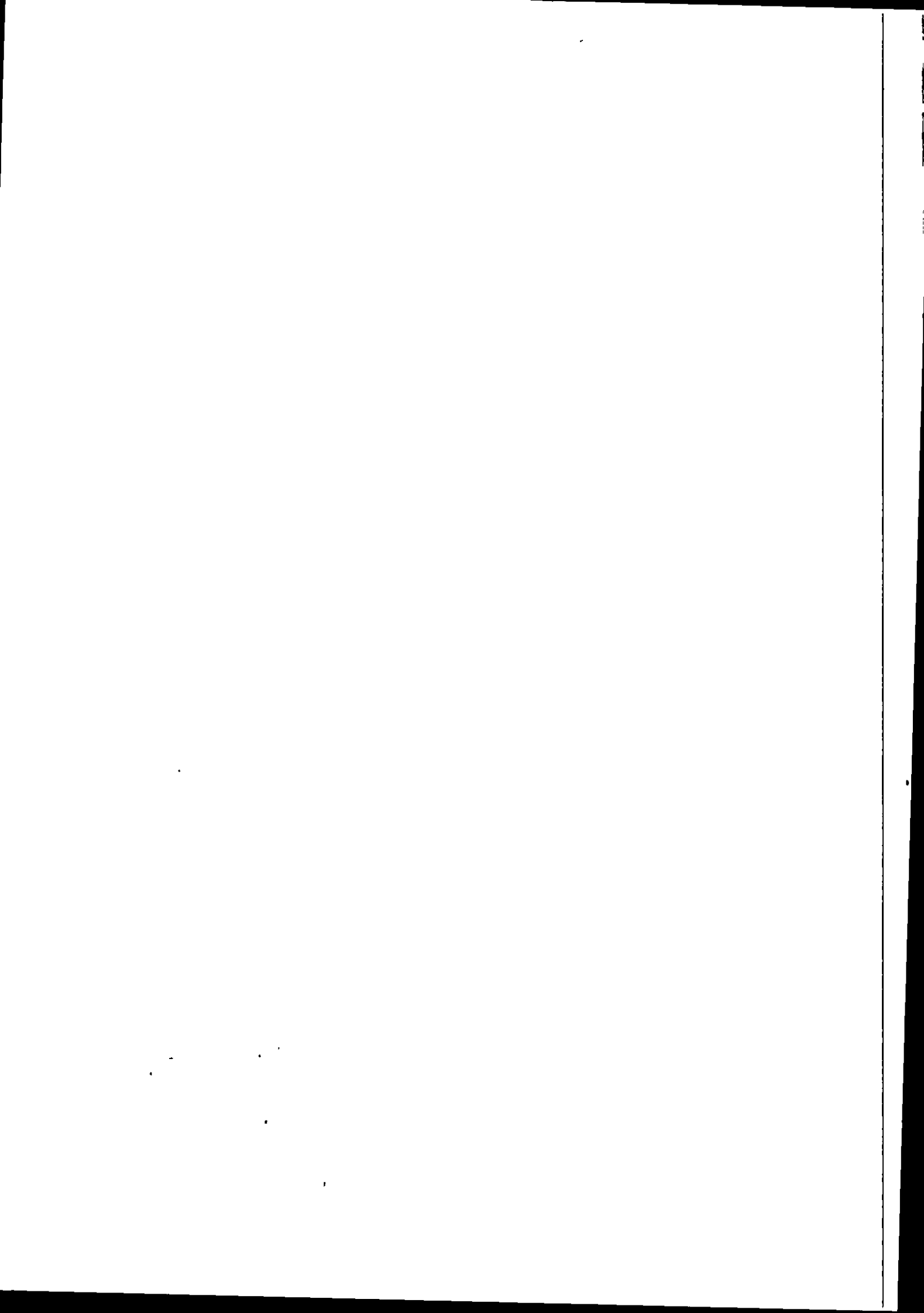
Цијењени,

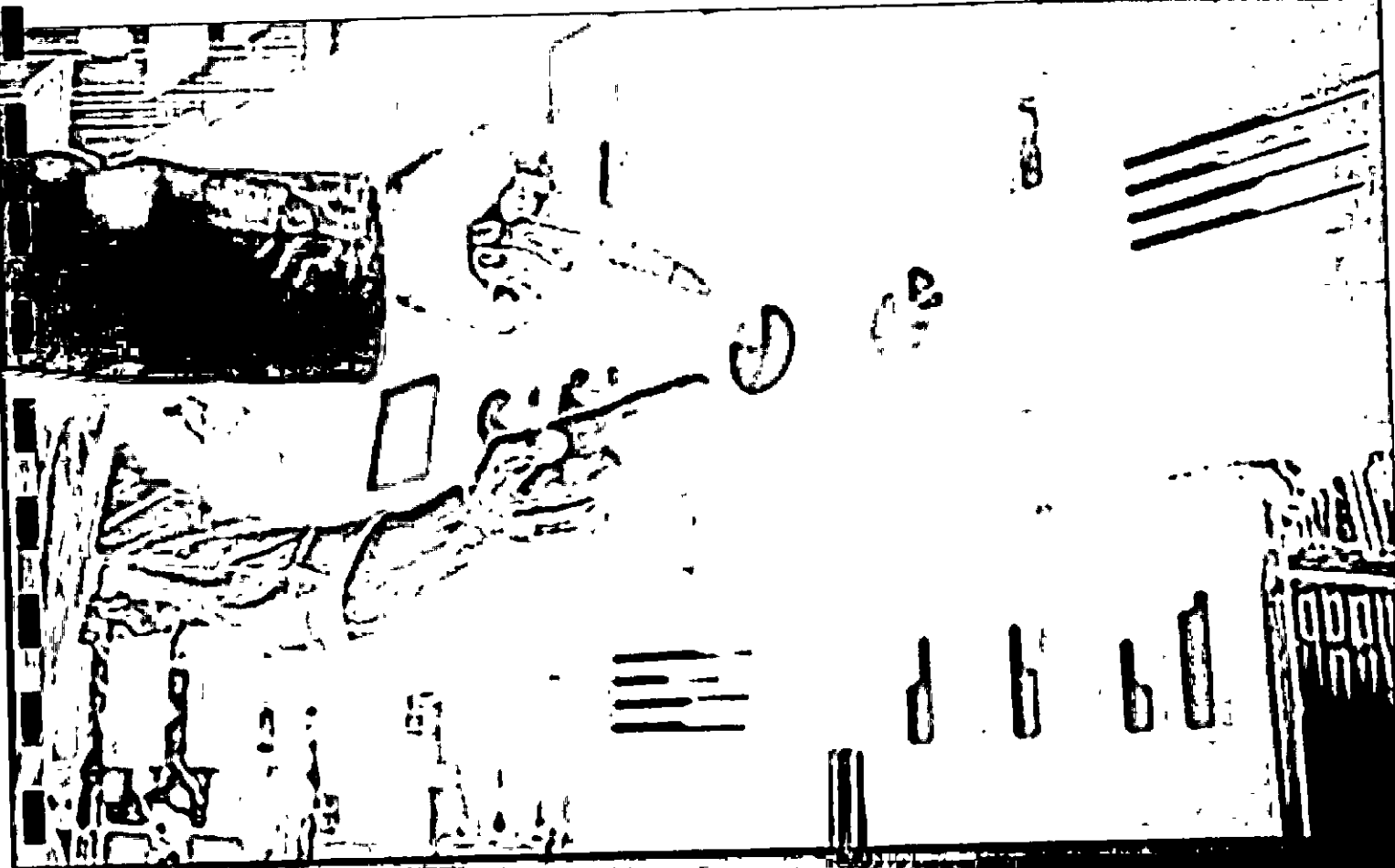
У складу са чланом 16. став 6. Закона о ревизији институција БиХ (Стужбени гласник БиХ, број 12/06), у прилогу акта достављамо вам на даље поступање:

- Годишњи ревизорски извјештај о главним налазима и препорукама за 2018. годину, број 06-16-1-1050/19;
- Извјештај о финансијској ревизији извршења буџета институција Босне и Херцеговине за 2018. годину, број 02-16-1-1045/19;

С поштовањем,







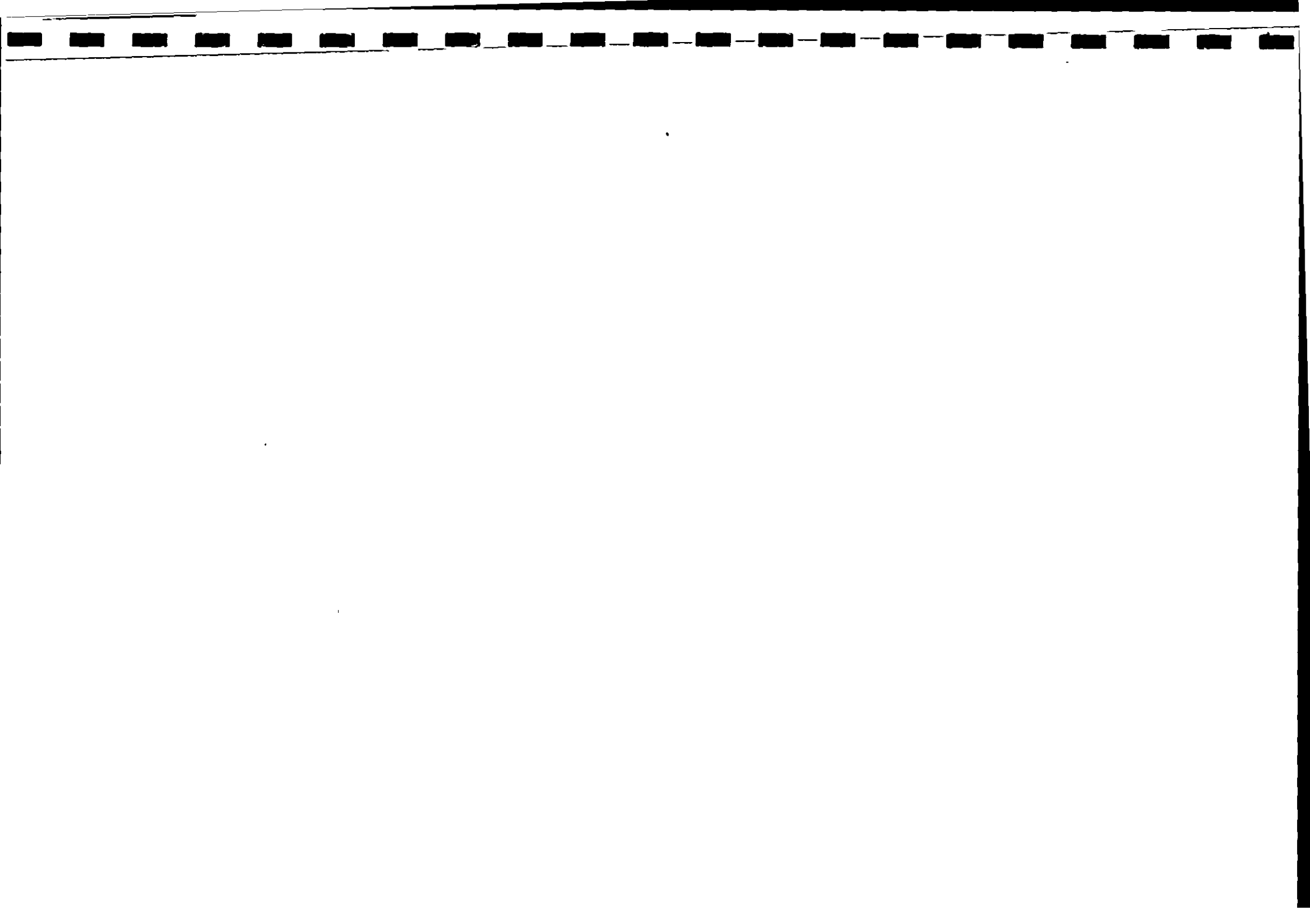
BOSNA I HERCEGOVINA

**GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE
O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA
IZ OBLASTI ZA 2018. GODINU**



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
KANLJEVAČKA ZA POMOĆIJI IZ OBLASTI BiH
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.ria.gov.ba





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

www.revizija.gov.ba



GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE
O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA ZA 2018. GODINU

Broj: 06-16-1-1050/19

Sarajevo, listopad 2019. godine

KAZALO

1	UVOD.....	5
2	GLAVNI NALAZI I PREPORUKE FINACIJSKE REVIZIJE.....	5
2.1.	Realizacija preporuka finacijske revizije.....	5
2.2.	Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.....	6
2.3.	Nepostupanje po odlukama Parlamentarne skupštine BiH.....	6
2.4.	Proces upošljavanja u institucijama BiH.....	7
2.5.	Javne nabave u institucijama BiH.....	10
2.6.	Prevenција i borba protiv korupcije.....	12
2.7.	Interne finacijske kontrole u javnom sektoru.....	13
2.8.	Višegodišnja kapitalna ulaganja.....	14
2.9.	Sudbeni sporovi.....	15
2.10.	Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH.....	16
2.11.	Status državne imovine.....	17
2.12.	Prihodi.....	17
2.13.	Institut tehničkog mandata i vršitelji dužnosti.....	18
2.14.	Popis sredstava i obveza.....	19
2.15.	Reguliranje pitanja plaća i naknada.....	19
2.16.	Smještaj institucija BiH.....	21
2.17.	Postupanje VM BiH i MFT BiH po zahtjevima institucija BiH.....	21
2.18.	Informacijski sustav.....	22
2.19.	Financiranje Fonda za povratak.....	25
2.20.	Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima.....	26
2.21.	Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.....	26
2.22.	Uporaba službenih telefona, službenih vozila i reprezentacije.....	27
2.23.	Plaćanje naknade za neangažirana kreditna sredstva.....	28
2.24.	Zakon o vanjskim poslovima.....	28
3.	GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE UČINKA.....	29
3.1.	Realizacija preporuka revizije učinka.....	29
3.2.	Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH.....	30
3.3.	Utvrđivanje carinske vrijednosti rabljenih motornih vozila.....	31
3.4.	Upravljanje strategijama na razini BiH.....	31
3.5.	Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu.....	32

1 UVOD

Ured za reviziju Institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) je, sukladno Zakonu o reviziji Institucija BiH, izradio Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2018. godinu, u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz financijskih revizija i revizija učinka, kao i glavni nalazi i preporuke iz revizije izvješća o izvršenju proračuna Institucija Bosne i Hercegovine za 2018. godinu.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvješća javnosti, sva pojedinačna izvješća o izvršenim revizijama u fiskalnoj 2018. godini, objavljena su na web stranici Ureda za reviziju: www.revizija.gov.ba.

Ured za reviziju je ove godine revidirao 74 institucije. Za četiri institucije dano je mišljenje s rezervom sa skretanjem pozornosti, dok su dvije institucije dobile mišljenje s rezervom. Pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti dobilo je 55 institucija, dok je 12 institucija dobilo čisto pozitivno mišljenje. U jednom slučaju Ured za reviziju se uzdržao od davanja mišljenja.

Pored izvješća o financijskoj reviziji, Ured za reviziju je u 2018. godini obavio i pet revizija učinka i o njima obavijestio Parlamentarnu skupštinu BiH.

2 GLAVNI NALAZI I PREPORUKE FINACIJSKE REVIZIJE

Sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji Institucija BiH, Ured za reviziju dužan je prikupiti najvažnije nalaze i preporuke iz obavljenih financijskih revizija, revizija učinka i specijalnih revizija u godišnjem revizorskom izvješću Parlamentu. Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama Parlamentu mora biti dostavljeno s izvješćem o reviziji godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna Institucija BiH za 2018. godinu.

U nastavku teksta dajemo sažetak glavnih nalaza iz financijskih revizija i revizija učinka.

2.1. Realizacija preporuka financijske revizije

U cilju unapređenja poslovanja Institucija BiH, a sukladno osnovnim načelima revizije javnog sektora, Ured za reviziju posebnu pozornost poklanja realizaciji ranijih preporuka i izvješćivanju o realizaciji nalaza i preporuka revizije. Praćenje se fokusira na to realiziraju li subjekti revizije preporuke na odgovarajući način, odnosno na to jesu li ispravljani identificirani nedostaci. Kroz procedure za naknadno praćenje realizacije preporuka, subjektu revizije se omogućava da dostavi informacije o poduzetim korektivnim mjerama ili obrazloženje zašto korektivne mjere nisu poduzete.

Ured za reviziju je kroz pojedinačna izvješća financijske revizije za 2018. godinu Institucijama BiH dao 489 preporuka, dok su u izvješćima o reviziji za 2017. godinu dane 573 preporuke. Provjerom stupnja realizacije preporuka kod pojedinačnih Institucija BiH konstatirano je da je oko 61% prošlogodišnjih preporuka realizirano ili je njihova realizacija u tijeku.

Analizom implementacije preporuka iz izvješća o izvršenju proračuna Institucija BiH za 2017. godinu, konstatirano je da je od ukupno 49 danih preporuka devet preporuka realizirano, 12 je u tijeku realizacije, 27 preporuka nije realizirano, dok za jednu preporuku nije bilo moguće dati ocjenu realizacije. Uzimajući u obzir navedeno, postotak realizacije preporuka, uključujući i preporuke u tijeku, iznosi oko 43%.

Što se tiče realizacije preporuka iz Izvješća o glavnim nalazima i preporukama za 2017. godinu, možemo konstatirati da većina sustavnih preporuka uglavnom nije realizirana. Značajan broj preporuka iz Izvješća o glavnim nalazima i preporukama iz ranijih godina nije realiziran i iste se ponavljaju iz godine u godinu. Riječ je o preporukama pretežno sustavne prirode, kao što su pitanje tehničkog mandata, upošljavanja, javnih nabava, višegodišnjih kapitalnih ulaganja, ugovora o djelu, državne imovine, popisa, IT sustava i drugo. Smatramo da bi provedbom danih sustavnih preporuka došlo do poboljšanja općeg ambijenta u kojem funkcioniraju Institucije BiH, što bi trebalo imati izravan utjecaj na racionalnije i odgovornije postupanje s javnim sredstvima, te povećanje stupnja vladavine prava, transparentnosti i efikasnosti u radu institucija BiH.

Kod realizacije preporuka nastavlja se praksa da se uglavnom provode jednostavnije preporuke koje institucije mogu provesti samostalno, dok je realizacija preporuka koje zahtijevaju djelovanje i angažman više institucija i sustavan pristup rješavanju uočenih problema i dalje nedostatna. Potrebno je istaknuti da Ured za reviziju ne može biti zadovoljan formalnim izvješćivanjem o realizaciji svojih preporuka. Ovo je pitanje od posebne važnosti, jer Parlamentarna skupština kroz zaključke nadležnih povjerenstava i svojih domova, a koji se zasnivaju na preporukama Ureda za reviziju, obvezuje institucije vlasti, upravo kako bi se postigao krajnji cilj izvješća o reviziji – unapređenje upravljanja javnim financijama, te transparentno i racionalno trošenje proračunskih sredstava.

Posebno skrećemo pozornost na to da se i ove godine kasnilo s usvajanjem Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH, što je prouzrokovalo i kašnjenje usvajanja Dokumenta okvirnog proračuna BiH za razdoblje 2018.–2020. godina, kao i Zakona o proračunu institucija i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu, koji je usvojen 25.01.2018. godine. S obzirom na to da Zakon o proračunu institucija BiH nije blagovremeno usvojen, Vijeće ministara BiH je 28.12.2017. godine donijelo Odluku o privremenom financiranju Institucija BiH za razdoblje siječanj – ožujak 2018. godine. Revizija je i ranije u svojim izvješćima ukazivala na kašnjenje u procedurama usvajanja proračuna.

Potrebno je da Parlamentarna skupština BiH, ovisno o nadležnosti Institucija BiH, inzistira na realizaciji zadataka u utvrđenim rokovima, čime bi se na višu razinu podigao stupanj ozbiljnosti i odgovornosti s kojom Institucije pristupaju realizaciji sustavnih preporuka.

2.2. Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH

Ponovno ukazujemo na dugogodišnje odsustvo realizacije odluka Ustavnog suda BiH, iako su iste konačne i obvezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja kazneno djelo. Napominjemo kako neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH, između ostalog, kao posljedicu ima brojne sudbene sporove koji potencijalno mogu imati negativne financijske efekte po proračun.

Neophodno je ojačati javnu odgovornost sukladno osnovnim načelima vladavine prava, što podrazumijeva postupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.

2.3. Nepostupanje po odlukama Parlamentarne skupštine BiH

Skrećemo pozornost na problem neizvršavanja zaključaka Parlamentarne skupštine BiH, koji su proistekli iz razmatranja izvješća o reviziji ranijih godina, koji uglavnom slijede preporuke revizije. Posebno je zabrinjavajuće to što Parlamentarna skupština BiH nije još uvijek razmatrala revizijska izvješća iz 2017.,

kao i 2018. godine, tako da rezultati revizije nemaju svoju efektivnost i željeni učinak. Navedeno postupanje upućuje na zaključak kako Institucije BiH, pored toga što ne ispunjavaju svoju društvenu obvezu u najširem smislu riječi, stvaraju pravnu nesigurnost, te dobrim dijelom narušavaju i sam dignitet Institucija BiH. Neizvršavanje navedenih odluka i zaključaka, kao i nedonošenje zaključaka po izvješću revizije ukazuje na to kako je vladavina prava i javna odgovornost na vrlo niskoj razini.

Potreban je aktivniji pristup Parlamentarne skupštine BiH u razmatranju izvješća revizije i realizacije zaključaka i preporuka revizije.

2.4. Proces upošljavanja u Institucijama BiH

Prema Zakonu o državnoj službi u Institucijama BiH¹, Zakonu o radu u institucijama BiH² i podzakonskim aktima, upošljavanje i unapređenje državnih službenika temelji se na javnom natječaju i profesionalnoj sposobnosti. Tako su Institucije BiH koje provode postupak upošljavanja i Agencija za državnu službu BiH dužne isti provesti na zakonit i transparentan način koji će osigurati izbor najuspješnijih kandidata. Međutim, revizijom procesa upošljavanja u institucijama BiH uočeni su nedostaci i slabosti koje ukazuju na nezakonitost i netransparentnost u procesu upošljavanja državnih službenika i uposlenika. Moramo naglasiti da se određene nepravilnosti ponavljaju i pored preporuka revizije u prethodnim izvješćima. Također, Ured za reviziju je putem pojedinačnih izvješća skrenuo posebnu pozornost na određene nepravilnosti koje se javljaju u praksi u procesu upošljavanja i reguliranja radno-pravnog statusa uposlenih, između ostalih i Ministarstvu pravde BiH, koje je dužno dati tumačenja odredbi Zakona o državnoj službi u Institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH i koje putem Upravnog inspektorata nadzire primjenu navedenih zakona u praksi. Isto tako, i Agenciji za državnu službu BiH je ukazano na određene nepravilnosti i mišljena u svezi s primjenom propisa iz oblasti upošljavanja.

Najznačajniji nedostaci i slabosti konstatirani u pojedinačnim revizijama, koji se odnose na upošljavanje i reguliranje radno-pravnog statusa uposlenih, mogu se svrstati u sljedeće grupe:

Prijem uposlenika na određeno vrijeme

Institucije BiH su dužne da, prilikom prijema u radni odnos uposlenika na određeno vrijeme, provode proceduru javnog natječaja sukladno Zakonu o radu u institucijama BiH. Postupcima revizije utvrđeno je da je nastavljena praksa upošljavanja na određeno vrijeme bez raspisivanja javnog natječaja. U institucijama BiH postoji kontinuirana praksa upošljavanja osoba na određeno vrijeme u trajanju od tri mjeseca i po nekoliko puta u tijeku godine bez prekida ili s prekidima između ugovora. Uočeni su i slučajevi da su osobe u razdoblju pauze između dva ugovora na određeno vrijeme od tri mjeseca bile angažirane putem ugovora o djelu. Ovakav način upošljavanja Institucije BiH pravdaju hitnošću obavljanja poslova i nepredviđenim povećanjem opsega poslova. Međutim, ako uzmemo u obzir da je angažiranje osoba na određeno vrijeme vršeno tijekom cijele godine onda se nameće pitanje ispunjenosti uvjeta hitnosti za konkretne situacije. Smatramo kako je ovakav način upošljavanja netransparentan i kako se treba koristiti samo u izuzetnim slučajevima predviđenim zakonom.

Unapređenje državnih službenika i uposlenika

Unapređenje državnih službenika na više radno mjesto u istoj ili u drugoj Instituciji BiH obavlja se putem internog ili javnog natječaja. Tijekom revizije smo utvrdili i slučajeve da su unapređenja državnih

¹ Službeni glasnik BiH, broj 19/02,35/03,4/04,26/04,37/04,48/05,2/06,32/07,43/09,8/10,40/12 i 93/17

² Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13 i 93/17

službenika na više pozicije vršena bez provedbe procedure internog oglasa. Također, uočeni su slučajevi unapređenja državnih službenika u tijeku probnog rada, čime dolazi do derogiranja odredbi Zakona o državnoj službi u Institucijama BiH koje se odnose na probni rad, jer se time probni rad od godinu dana na radnom mjestu na koje je primljena osoba po javnom oglasu prekida, odnosno poništava.

Dalje, prilikom unapređenja uposlenika nije se postupalo sukladno članku 4. Pravilnika o internom premještanju i raspoređivanju uposlenika u Institucijama Bosne i Hercegovine³. Pravilnikom je definirano da se interni premještaj i raspoređivanje uposlenika može izvršiti na slično radno mjesto – radno mjesto iste razine, kao i na radno mjesto više razine, u slučaju kada institucija želi unaprijediti uposlenika na radno mjesto više razine, a uposlenik ispunjava uvjete radnog mjesta na koje se premješta. Pod višom, odnosno nižom razinom radnog mjesta podrazumijeva se radno mjesto prvog narednog višeg, odnosno nižeg ranga istog stupnja stručne spreme od radnog mjesta na kojem se uposlenik trenutačno nalazi. Međutim, procesom revizije uočeno je da su pojedine institucije BiH bez raspisivanja javnog oglasa izvršile unapređenje uposlenih s radnog mjesta srednje stručne spreme na radno mjesto visoke stručne spreme. Postupajući na ovakav način prekršene su odredbe navedenog pravilnika, ali je narušeno i osnovno načelo transparentnosti pri upošljavanju u institucijama BiH.

Primjena rezervnih listi u upošljavanju državnih službenika

U 2018. godini nastavljena je praksa dodatnog upošljavanja državnih službenika primjenom rezervnih listi. Napominjemo da su institucije BiH vršeći interne premještaje u vrijeme probnog rada (razdoblje od godinu dana po postavljenju državnog službenika kao najuspješnijeg kandidata po javnom oglasu) sebi stvorile uvjete za primjenu rezervnih listi i prijem dodatnog broja državnih službenika. Internim premještanjem državnog službenika s radnog mjesta za koje je bio raspisan javni oglas (na koje je primljen najuspješniji kandidat po javnom oglasu) i za koje se vezuje obaveza obavljanja probnog rada, to radno mjesto postaje upražnjeno. Sukladno navedenom, državni službenik se razrješava dužnosti s danog radnog mjesta, čime se stvaraju uvjeti za aktiviranje rezervne liste uspješnih kandidata po istom javnom oglasu i prvorangirana osoba s rezervne liste po automatizmu biva primljena u radni odnos na neodređeno vrijeme na upražnjeno radno mjesto.

Procesom revizije konstatirano je da je i u 2018. godini u 20 slučajeva korišten institut rezervne liste iz članka 29. Zakona o državnoj službi (u 2017. godini je bilo 18 slučajeva), nakon pomjeranja državnog službenika u tijeku probnog rada i to: po osnovu internog premještaja (16 slučajeva)⁴, kraćeg odsustva iz državne službe (jedan slučaj), eksternog premještaja (dva slučaja) i unapređenja (jedan slučaj). Prema navedenom, a zbog pomjeranja osobe u tijeku probnog rada, primljeno je dodatnih 20 državnih službenika na neodređeno vrijeme.

Naime, osobe na probnom radu u institucijama BiH interno su premiještane i pored činjenice da nisu imale ocjenu rada koja se primjenjuje sukladno članku 30. stavak 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Iako Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH nije izričito zabranjeno vršiti interni premještaj u tijeku probnog rada, činjenica je da je člankom 30. stavak 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH propisano da se ocjena rada državnog službenika uzima u obzir prilikom internih premještaja i unapređenja. Ministarstvo pravde je u nekoliko svojih mišljenja istaklo da je spomenuta odredba Zakona o državnoj službi u institucijama BiH imperativna i da se ocjena rada mora uzeti u obzir

³ Službeni glasnik BiH, broj 19/12 i 49/13

⁴ Od ukupno 16 slučajeva internih premještaja, u jednom slučaju (Ministarstvu pravde BiH) osoba s rezervne liste je postavljena počev s 01.01.2018. godine, a procedura odobravanja je izvršena krajem 2017. godine, dok je u jednom slučaju (Ministarstvo vanjskih poslova BiH) postupak odobravanja završen krajem 2018. godine, a osoba s rezervne liste stupila na dužnost 08.01.2019. godine.

prilikom internih premještaja i unapređenja. Kako su osobe na probnom radu, u pogledu ocjenjivanja, u posebnom statusu, jer se njihova ocjena rada daje na kraju razdoblja probnog rada od godinu dana, postavlja se pitanje mogu li državni službenici na probnom radu imati ocjenu rada prije isteka godine dana. Kako je propisano da ocjenu dobivaju nakon godine dana probnog rada, moglo bi se zaključiti da nije ni moguće da te osobe osiguraju ocjenu zahtijevanu člankom 30. stavak 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH prije isteka godine dana. Također, Pravilnikom o načinu ocjenjivanja propisano je da se državni službenik ne ocjenjuje ukoliko nije radio više od polovine vremena u jednom razdoblju ocjenjivanja, izuzimajući osobe na probnom radu, iz razloga što se razdoblja redovitog ocjenjivanja ne moraju poklapati s istekom probnog rada. Značaj ocjene rada kod internog premještaja prepoznao je i Sud BiH u svojoj presudi iz travnja 2019. godine, iz koje se može izvesti zaključak da se interni premještaj zasniva na pozitivnoj ocjeni rada.

Na kraju, treba spomenuti da su sva pomjeranja državnih službenika izvršena od strane institucija BiH uz suglasnost Agencije za državnu službu BiH ili je Agencija za državnu službu BiH vršila pomjeranje na prijedlog institucija (eksterni premještaji).

Umirovljenje imenovanih osoba, državnih službenika i uposlenika po sili zakona

Prema Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi BiH, radni odnos prestaje kada uposlenik navrši 65 godina života ili 40 godina staža osiguranja, neovisno o godinama života – danom donošenja rješenja. Procesom revizije je utvrđeno da su pojedine imenovane osobe i državni službenici ispunili uvjet za odlazak u mirovinu, a da nisu pokrenute aktivnosti na rješavanju njihovog radno-pravnog statusa. Za pojedine imenovane osobe je utvrđeno da pored toga što su stekle uvjete za odlazak u mirovinu, istovremeno im je isteklo i mandatno razdoblje na koje su imenovane. Određene institucije su pismenim putem upućivale dopise nadležnim institucijama, međutim, nisu dobile povratne informacije (primjerice, Komisija za koncesije, Odbor državne službe za žalbe). S druge strane, postoje institucije koje nisu poduzimale aktivnosti na rješavanju radno-pravnog statusa osoba kod kojih je uočeno da imaju više od 65 godina života ili 40 godina radnog staža. Kada su u pitanju imenovane osobe, smatramo da relevantnim propisima nisu definirane procedure u smislu tko i na koji način provjerava jesu li ispunjeni uvjeti za prestanak radnog odnosa rukovoditelja institucije u pogledu umirovljenja u tijeku trajanja mandata, niti tko je dužan o istom obavijestiti organ nadležan za donošenje odgovarajućeg pravnog akta o prestanku radnog odnosa po sili zakona zbog umirovljenja.

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

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH propisane su prekršajne odredbe kojima se sankcioniraju nezakonita postupanja institucija u provedbi spomenutih zakona. S tim u svezi, ponovno ukazujemo na to da se u nedostatnoj mjeri koriste prekršajne odredbe u spomenutim zakonima, kao mehanizam za podizanje odgovornosti rukovodstva na višu razinu u institucijama prilikom provedbe navedenih zakona. Za primjer navodimo da značajan broj institucija BiH ne provodi ocjenjivanje državnih službenika, ili isto provodi djelomično, dok je neizvršavanje ove aktivnosti obuhvaćeno prekršajnim odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Institucijama BiH, Ministarstvu pravde i Agenciji za državnu službu BiH, je preporučano da dosljedno primjenjuju postojeći regulatorni okvir vezan za upošljavanje državnih službenika i uposlenika i da poštuju načelo transparentnosti u postupcima upošljavanja.

2.5. Javne nabave u institucijama BiH

Sustav javnih nabava u institucijama BiH kao vrlo značajan proces, zbog visine sredstava koja se troše kroz javne nabave, interesa javnosti, kao i zbog izloženosti procesa javnih nabava koruptivnom riziku, obuhvaćen je prilikom provedbe finansijske revizije u institucijama BiH za 2018. godinu. Predmet revizije je bila primjena Zakona o javnim nabavama u BiH i podzakonskih akata, te sustav unutarnjih kontrola u dijelu realizacije nabava.

Nedostaci i slabosti uočeni revizijom procesa javnih nabava u institucijama BiH mogu se grupirati kako slijedi:

Kreiranje i realizacija plana javnih nabava: Uočeno je da se planovi javnih nabava u institucijama BiH ne provode blagovremeno, niti institucije poduzimaju uvijek odgovarajuće aktivnosti u cilju blagovremene provedbe postupka nabave. Zbog nepoštivanja rokova zadanih u planovima javnih nabava, odnosno neblagovremenog pokretanja procedura, institucije su imale prekoračenje ugovorenih iznosa, kao i nepokrivenost jednog dijela godine ugovorom. Pored neblagovremene provedbe javnih nabava, uočen je i značajan broj žalbi u postupcima, što je imalo za posljedicu produžavanje rokova provedbe postupaka ili poništenje istih. Kašnjenje postupaka javne nabave može imati za posljedicu nemogućnost ostvarivanja ciljeva institucije, što dovodi do neopravdanog produženja ugovora s postojećim dobavljačima, te u nekim slučajevima do gubitka odobrenih sredstava za nabavu potrebne robe, usluge ili radova. Sve navedeno ukazuje na neefikasno upravljanje proračunskim sredstvima, jer su ista mogla biti iskorištena za zadovoljenje drugih potreba institucija i građana BiH.

Utvrđeno je i kako i dalje postoje nedostaci i slabosti prilikom određivanja predmeta nabave, nedostatna pozornost istraživanju tržišta u pogledu procijenjene vrijednosti nabave i prisutnosti konkurencije na tržištu, nepotpunost planova javnih nabava i sl.

Kreiranje tehničkih specifikacija koje se odnose na predmet javne nabave: Nedostaci se najvećim dijelom odnose na opis predmeta nabave u tenderskoj dokumentaciji. Ovaj nedostatak je bio prisutan i ranijih godina, tako da na ovom planu nisu uočeni značajniji pomaci. Tako je ponovno utvrđeno da su ugovorni organi kreirali tendersku dokumentaciju koja je neprecizna u pogledu zahtjeva tehničke i profesionalne sposobnosti, opisa i specifikacije predmeta nabave, te suviše preciznog opisivanja predmeta nabave ili postavljanja ograničavajućih kvalifikacijskih kriterija, što može imati za posljedicu ograničavanje pravične i aktivne konkurencije na tržištu.

Također, pojedinačnim revizijama javnih nabava roba i usluga uočena je zastupljenost stalno istih dobavljača, što može implicirati da postoji ciljno tržište. Zastupljenost stalno istih dobavljača je uočena kod nabave vozila, informatičke opreme, usluga tiskanja i pakovanja glasačkih listića, tiskanja trošarinskih markica itd. Također, često se navode karakteristike roba u specifikaciji kao sastavnim dijelom tenderske dokumentacije za koje ugovorni organ nema racionalno objašnjenje zbog čega su iste značajne i sukladno tome uvrštene u specifikaciju, što ima za posljedicu ograničenje konkurencije na jednog dobavljača ili u najboljem slučaju više dobavljača koji su dio iste distributivne mreže. Ovo je posebno izraženo kod nabave vozila, gdje se nastoji prikazati postojanje aktivne konkurencije kroz kreiranje specifikacija koje mogu zadovoljiti više dobavljača različitih marki vozila, pri čemu je utvrđeno da su tržišne cijene drugih dobavljača znatno veće od tržišnih cijena kod dobavljača kojem se dodijeli ugovor i kao takve teško mogu biti stvarna konkurencija za konkretni predmet nabave.

Nedostaci prilikom zaključivanja i realizacije ugovora ili okvirnog sporazuma: Odnose se na sljedeće: uočen je protok značajnog vremenskog razdoblja od trenutka pripreme, izrade i odobravanja tenderske dokumentacije, do procesa ugovaranja, odnosno potpisivanja ugovora s izabranim ponuđačem; još uvijek nije uspostavljen sustav praćenja realizacije ugovora ili okvirnog sporazuma

količinski po zaključenim ugovorima; nepoštivanje uvjeta definiranih ugovorom, produženje prethodno zaključenih ugovora zbog poteškoća u provedbi novih postupaka nabava, zaključivanje aneksa ugovora na okvirne sporazume/ugovore o javnim nabavama čiji je rok važenja istekao, što nije prepoznato zakonom o javnim nabavama; kod ugovora i okvirnih sporazuma s jednim ponuđačem zaključivanje je vršeno u rokovima koji su duži od propisanih; u okolnostima kada je opravdano sklapanje okvirnih sporazuma na procijenjenu vrijednost, tj. za usluge za koje se ne može precizno odrediti stvarna količina, ne zaključuju se okvirni sporazumi, nego se zaključuju ugovori o javnim nabavama; uočena je neusklađenost između podataka u okvirnim sporazumima i obavještenjima o dodjeli ugovora; u pojedinim institucijama su uočene slabosti sustava unutarnjih kontrola kada je u pitanju proces aktiviranja i naplate primljenih bankovnih garancija za uredno izvršenje ugovora; te, konačno, ne vrši se kvalitativni i kvantitativni prijem roba na stručan i kvalitetan način.

Ostali nedostaci: se ogledaju u tome da institucije nisu predviđale provedbu e-aukcije za dostatan broj postupaka javnih nabava, kako je to predviđeno Pravilnikom o uvjetima i načinu korištenja e-aukcije, prema kojem je ugovorno tijelo za postupke javnih nabava kod kojih se koristi najniža cijena kao kriterij za dodjelu ugovora, dužan predvidjeti provedbu e-aukcije za najmanje 50% postupaka nabava u 2018. godini. Osim toga, u pojedinim slučajevima uočeno je da se na web stranici ugovornog tijela ne objavljuju osnovni elementi ugovora, kao i izmjene ugovora prema odredbama Naputka o objavljivanju osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora.

Za utvrđene nedostatke u javnim nabavama, institucijama BiH su dane preporuke u cilju otklanjanja nedostataka sukladno osnovnim načelima Zakona o javnim nabavama.

Podnošenje prekršajnih prijava - Ured za razmatranje žalbi BiH i Agencija za javne nabave BiH su prema članku 116. Zakona o javnim nabavama nadležne za podnošenje prekršajnih prijava, kada se utvrdi da je bilo povreda postupka javne nabave koje predstavljaju prekršaj u smislu Zakona o javnim nabavama. Agencija za javne nabave donijela je u 2018. godini Pravilnik o postupanju po članku 116. Zakona o javnim nabavama, što predstavlja temelj za aktivniji pristup Agencije za javne nabave u provedbi odredaba navedenog članka Zakona. Prema podacima Agencije, ista je pokrenula četiri prekršajne prijave u 2018. godini, dok Ured za razmatranje žalbi još uvijek nije donio procedure u cilju jednoobraznog i sustavnog pristupa. Prema izvješću o radu Ureda za razmatranje žalbi za 2018. godinu podnesene su samo dvije prekršajne prijave nadležnim sudovima. Uzimajući u obzir broj zaprimljenih (3.652) i riješenih žalbi (3.385) i broj uvažених žalbi (1.409)⁶, i dalje smatramo da je realna pretpostavka da je za veći broj žalbenih postupaka u kojima je žalba uvažena došlo do odstupanja od odredbi Zakona o javnim nabavama te da, sukladno tome, postoji potreba sustavnog pristupa pri analizi uvažених žalbenih postupaka s aspekta primjene članka 116. spomenutog Zakona.

Uredu za razmatranje žalbi BiH je preporučano da što prije donese procedure za postupanje po članku 116. Zakona o javnim nabavama.

Zajedničke nabave za policijska tijela u BiH: Prema članku 24. stavak 1., točka j. Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH⁶, Agencija za policijsku potporu BiH je nadležna za „provedbu tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH“, što se prvenstveno odnosi na Graničnu policiju BiH, Državnu agenciju za istrage i zaštitu BiH i Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH. Agencija za policijsku potporu BiH je 15.5.2018. godine potpisala Sporazum o provedbi postupaka javnih nabava s navedenim policijskim institucijama, čime su se stekli određeni uvjeti da Agencija za policijsku potporu provodi svoju nadležnost propisanu Zakonom o Direkciji

⁶ Podaci iz Izvješća o radu Ureda za 2018. godinu

⁷ Službeni glasnik BiH broj: 36/08

za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH. Navedenim Sporazumom definiran je predmet nabave, procedure, obveze Agencije i obveze policijskih tijela, imenovanje i način rada povjerenstva za nabave.

Sukladno Sporazumu, u 2018. godini pokrenute su tri zajedničke nabave za potrebe navedenih policijskih tijela, s tim da su dva postupka provedena za potrebe Direkcije i SIPA-e i jedan postupak za potrebe Direkcije i Granične policije. Granična policija je, samostalno, bez suradnje s Agencijom za policijsku potporu i ostalim tijelima iz Sporazuma, provela postupak nabave municije. Također, u prosincu 2017. godine Agencija za policijsku potporu je dostavila Ministarstvu sigurnosti BiH Informaciju o aktivnostima na implementiranju članka 24. Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH radi upućivanja iste Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje predloženih zaključaka. Vijeće ministara BiH nije razmatralo navedenu Informaciju niti su osigurana neophodna mišljenja nadležnih institucija.

Policijskim agencijama je preporučano da nastave aktivnosti koje će dovesti do potpunog implementiranja nadležnosti Agencije za policijsku potporu, sukladno Zakonu o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH.

2.6. Prevencija i borba protiv korupcije

Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje 2015.–2019. i Akcijski plan za provedbu Strategije 2015.–2019. godina. Institucije BiH su uglavnom poduzele odgovarajuće aktivnosti sukladno usvojenim dokumentima Vijeća ministara BiH, a iste su se sastojale u donošenju vlastitih akata.

Na temelju provedenih pojedinačnih revizija⁷, konstatirali smo da se administrativni dio aktivnosti, kojeg čini kreiranje akata propisanih usvojenim dokumentima Vijeća ministara BiH (akcijski planovi, planovi integriteta, izvješća i dr.) izvršava u institucijama BiH. Međutim, nismo se uvjerali da se u praksi u dostatnoj mjeri provode aktivne mjere na prevenciji mogućih koruptivnih aktivnosti. Sukladno tome, smatramo kako je neophodno proaktivnim djelovanjem spriječiti pojavu koruptivnih radnji. Ovo je moguće postići provedbom sljedećih aktivnosti koje trebaju preventivnim djelovanjem spriječiti negativne pojave moguće korupcije (transparentan izbor kadrova i upošljavanja, edukacije, izgradnja politika rotiranja uposlenih i razdvajanjem njihovih dužnosti, pravilan i stimulativan način nagrađivanja – stvaranje motivacijskog ambijenta, uspostavljanje mehanizam dvostrukih kontrola, analiza stalnosti dugogodišnje zastupljenosti pojedinih dobavljača, uspostava efikasnog mehanizma ujednačenog/jednoobraznog postupanja kod primjene propisa, analiza slučajeva otkrivenih koruptivnih radnji, jačanje uloge istinskih „zviždača-uzbunjivača“, definiranje i razvijanje efektivnih modaliteta prijave sukoba interesa u poslovanju institucija BiH, uključujući i sve oblike nepotizma, kronizma i sl.).

U praksi se pokazalo da su procesi javnih nabava i upošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prijevarena pa im stoga institucije moraju posvetiti dužnu pozornost. Proces javnih nabava, zbog činjenice da spaja privatni i javni interes, je proces koji po svojoj prirodi ima visok rizik od koruptivnih radnji. Proces upošljavanja u javnom sektoru je, posebno u uvjetima visoke stope neuposlenosti u društvu, izložen visokoj razini rizika od koruptivnih aktivnosti. U tom smislu, s jedne strane, problem predstavlja netransparentno upošljavanje, što je detaljno opisano u pojedinačnim izvješćima institucija BiH.

⁷ Revizija aktivnosti vezanih za prevenciju korupcije provodi se na temelju ISSAI 5700 – Smjernice za reviziju prevencije korupcije

S druge strane, i prilikom provedbe postupaka predviđenih zakonima i podzakonskim aktima koji reguliraju upošljavanje, nerijetko se javljaju komentari i diskusije u medijima i javnosti, na način da se iskazuje sumnja u primjerenost postupanja javnih institucija, zbog konačnog ishoda takvih postupaka, mada je sve provedeno u formalnom smislu sukladno zakonu.

Kada su u pitanju prijevare u javnoj upravi, one se prvenstveno manifestiraju u točnosti određenih evidencija koje služe kao podloga za obračun raznih kategorija izdataka i utvrđivanje namjenske potrošnje. Kao moguće primjere prijevara u javnom sektoru navodimo nedostatno pouzdane evidencije koje se tiču troškova gdje je tanka nit između javne i privatne uporabe, primjerice, evidencije o uporabi i korištenju službenih automobila, obračuni troškova službenih putovanja, telefona, troškovi reprezentacije itd., što za posljedicu može imati korištenje javnih resursa za ostvarivanje osobne pogodnosti i koristi. Postojeći sustav unutarnjih kontrola još uvijek nije zadovoljavajući te postoji visok rizik od nenamjenskog korištenja proračunskih sredstava, čime se dovodi u pitanje i ispunjenje ciljeva transparentnog i zakonitog trošenja javnog novca.

Institucijama sa složenijom organizacijskom strukturom i većim brojem uposlenih dane su preporuke kojima je ukazano na potrebu redovite provedbe analiza i evaluacije efikasnosti u implementiranju usvojenih strateških dokumenata u području borbe protiv korupcije.

2.7. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru

Interne finansijske kontrole u javnom sektoru (Public Internal Financial Control – PIFC) obuhvaćaju dio načela *acquis communautaire* koje je uspostavila Europska unija kao cjelovit sustav unutarnjih finansijskih kontrola za dobro upravljanje prihodima, rashodima, sredstvima i obvezama u javnom sektoru, bez obzira na njihov izvor. Cilj ovog sustava je uvođenje viših standarda kontrole u upravljanju javnim sredstvima, razvoj i jačanje sustava odgovornosti i upravljanje sredstvima zasnovano na načelima „vrijednost za novac“, što podrazumijeva razvoj sustava upravljanja i kontrole koji su u funkciji nadzora nad potrošnjom proračunskih sredstava. Slabosti sustava unutarnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru se odnose na sljedeće:

Financijsko upravljanje i kontrola: Procesom revizije uočeno je da sve institucije u 2018. godini nisu implementirale sustav finansijskog upravljanja i kontrole ili su ga djelomično implementirale. Imajući u vidu činjenicu da su zakonske odredbe koje definiraju uspostavljanje sustava na snazi već četvrtu godinu, pri tome cijeneći da je uspostavljanje navedenog sustava zahtjevan proces, Ured za reviziju je kroz pojedinačna izvješća za osam institucija skrenuo pozornost na to da sustav finansijskog upravljanja i kontrole nije implementiran sukladno relevantnim propisima.

Unutarnja revizija: Konstatirano je da pojedine institucije nisu potpisale, s nadležnim jedinicama unutarnje revizije, povelju i sporazum o vršenju funkcije unutarnje revizije, iako navedeni dokumenti predstavljaju polaznu osnovu za pružanje usluga unutarnje revizije. Točnije, s Jedinicom unutarnje revizije Ministarstva pravde, navedene dokumente nisu potpisali Ustavni sud BiH, Sud BiH i Tužiteljstvo BiH, kao ni Predsjedništvo BiH s Jedinicom unutarnje revizije Ministarstva financija i trezora BiH. Navedene institucije su, u proteklih godinama, osporavale potpisivanje ovih dokumenata s nadležnim jedinicama unutarnje revizije, tako da funkcija unutarnje revizije još uvijek nije uspostavljena.

Ustavni sud BiH je u ožujku 2018. godine donio Odluku⁸ prema kojoj se propisivanje uspostavljanja unutarnje revizije na način da unutarnju reviziju u pravosudnim institucijama vrši Ministarstvo pravde BiH, krši načelo samostalnosti i neovisnosti Ustavnog suda BiH.

Centralna harmonizacijska jedinica je u kolovozu 2019. godine, nakon sastanaka sa Sudom BiH i Tužiteljstvom BiH, donijela Odluku⁹ kojom je predviđeno da se uspostavi još jedna jedinica unutarnje revizije u Sudu BiH, koja bi obavljala funkciju unutarnje revizije i u Sudu BiH i u Tužiteljstvu BiH.

Ustavnom sudu BiH je ostavljena mogućnost da samostalno ocijeni potrebu za vršenjem funkcije unutarnje revizije, uz mogućnost samostalnog izbora jedinice unutarnje revizije.

Nadalje, procesom revizije je konstatirano da Ministarstvo sigurnosti i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH nisu sukladno važećim propisima izvršili usklađivanje postojećih pravilnika o sistematizaciji u dijelu koji se odnosi na unutarnju reviziju. Pribavljena je suglasnost Središnje harmonizacijske jedinice, međutim, suglasnost Vijeća ministara BiH nije pribavljena, jer su osim izmjene u dijelu vezanom za unutarnju reviziju predlagane i izmjene pravilnika o sistematizaciji i za druge organizacijske dijelove.

Ured za reviziju je kroz financijska izvješća pojedinačnih institucija skretao pozornost na djelomično uspostavljanje unutarnje revizije i sustava financijskog upravljanja i kontrole, te je potrebno da Središnja harmonizacijska jedinica osigura da rukovoditelji institucija dosljedno implementiraju propise iz ove oblasti.

2.8. Višegodišnja kapitalna ulaganja

Za realizaciju višegodišnjih kapitalnih ulaganja, proračunski korisnici su u 2018. godini raspolagali sredstvima u iznosu od 187.958.783 KM. Sredstva u iznosu od 148.205.635 KM prenesena su iz prethodne godine, a u tijeku godine osigurana su nova sredstva u iznosu od 39.753.147 KM.

Višegodišnja kapitalna ulaganja realizirana su u iznosu od 49.048.485 KM ili 26%. Značajnija realizacija višegodišnjih kapitalnih ulaganja odnosi se na Službu za zajedničke poslove (14.975.767 KM), Upravu za neizravno oporezivanje (14.348.068 KM), Jedinicu za implementiranje projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera (8.740.324 KM), Ministarstvo obrane (6.231.027 KM), Ministarstvo sigurnosti (1.711.350 KM), Ministarstvo civilnih poslova (1.500.000 KM).

Ponovo je konstatiran nizak postotak realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja u odnosu na raspoloživa sredstva, a kod pojedinih projekata, za koja su osigurana značajna sredstva, već dugi niz godina nema realizacije, što se odnosi na sljedeće institucije:

- Upravu za neizravno oporezivanje - Projekat nabave i opremanje objekta za Središnji ured i regionalne centre u iznosu od 37.900.000 KM;
- Ministarstvo komunikacija i prometa - Projekat digitalizacije u iznosu od 29.876.700 KM;
- Ministarstvo obrane - Projekat remonta helikoptera za razdoblje 2013.–2014. godina u iznosu od 7.480.000 KM i Projekat osiguranja i unapređenja operativnosti motornih vozila Oružanih snaga BiH u iznosu od 7.067.000 KM;

⁸ Odluka Ustavnog suda o neprihvatanju zahtjeva Ministarstva pravde BiH za potpisivanje Povelje unutarnje revizije i Sporazuma o vršenju unutarnje revizije u Ustavnom sudu BiH (broj: SU-02-411/18 od 22.3.2018. godine)

⁹ Službeni glasnik BiH broj 59/19

- Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka - Projekat izgradnje zgrade za smještaj sjedišta i organizacijske jedinice u Banjoj Luci u iznosu od 9.998.017 KM.

Razlozi za nizak postotak realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja navedeni su u Informaciji o realizaciji višegodišnjih projekata u Institucijama BiH, koju je sačinilo Ministarstvo financija i trezora BiH s 30.09.2018. godine, na temelju dostavljenih podataka proračunskih korisnika. Činjenica da rezervirana sredstva još uvijek nisu realizirana za odobrene namjene, kao i da se istovremeno plaćaju troškovi zakupa, ne može se smatrati dobrom praksom u upravljanju i trošenju javnih sredstava.

Neophodno je da nadležne institucije (Ministarstvo financija i trezora BiH, Vijeće ministara BiH) donesu Instrukciju o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima kako bi se uspostavio kvalitetan proces upravljanja kapitalnim projektima u odnosu na stvarne potrebe i na taj način sustavno reguliralo pitanja višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

2.9. Sudbeni sporovi

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

Sudbenim presudama su utvrđena prava na naknadu materijalne i nematerijalne štete po raznim osnovama i to za neosnovano lišavanje slobode (1,28 mil. KM), isplatu naknada troškova uposlenih u pravosudnim institucijama (1,16 mil. KM), radni sporovi u svezi s formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH (467.830,09 KM) i dr.

Neosnovano lišavanje slobode: Kada je riječ o presudama za neosnovano lišavanje slobode, a u cilju mogućih ušteda, ukazujemo na informacije koje su prezentirane u izvješćima o radu Pravobraniteljstva BiH. Pravobraniteljstvo BiH je mišljenja da je mirno rješavanje sporova neiskorištena mogućnost, s obzirom na to da se radi o sporovima s neupitnom pravnom osnovom zahtjeva, gdje se kao jedino pitanje nameće visina tužbenog zahtjeva, te da bi stoga trebalo iznaći adekvatne mehanizme da se što veći broj ovih sporova pokuša riješiti mirnim putem.

Međutim, Pravilnik o kriterijima i postupku kojim se uređuju pravila za mirno rješavanje sporova i zaključivanje nagodbe prije podnošenja tužbe još uvijek nije donesen, te se odredbe o mirnom rješavanju sporova ne primjenjuju.

Neophodno je da nadležne institucije donesu pravni okvir koji regulira provedbu postupka vansudbene nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u potrošnji proračunskih sredstava.

Naknade troškova uposlenih u pravosudnim institucijama: Na temelju sudbenih presuda, i tijekom 2018. godine vršene su isplate naknada za topli obrok, prijevoz, odvojeni život i smještaj, uposlenima u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine. Naime, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH i Zakonom o plaćama u institucijama BiH (kojim su regulirane plaće za uposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti) na različit način je utvrđeno pravo na naknade troškova uposlenih.

Temelj za podnošenje tužbenih zahtjeva su odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH od 28.03.2014. godine, kojima je utvrđeno da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH nije sukladan članku 1/2 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u

pogledu naknada troškova za ishranu u tijeku rada, prijevoza na posao i prijevoza s posla, odvojeni život i smještaj.

Odlukom o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda iz 2013. godine definiran je rok od *šest mjeseci* od dana dostavljanja iste za uvođenje sudaca, tužitelja i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na razini BiH, u predmetna prava. U 2017. godini, Vijeće ministara BiH je uputilo u parlamentarnu proceduru prijedlog izmjena važećih zakonskih propisa, ali predmetna aktivnost nije okončana.

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

Radni sporovi u Ministarstvu obrane BiH: Radni sporovi u svezi s formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH prisutni su u kontinuitetu duže vremensko razdoblje. Međutim, Ministarstvo obrane nije poduzimalo odgovarajuće korektivne radnje u cilju prevencije sudbenih sporova po ovom osnovu. Predmet ovih sporova je obračun i isplate plaća djelatnih vojnih osoba koje su naredbama ministra obrane BiH raspoređene na niži formacijski čin od osobnog čina, jer takav angažman traje duže od dvije godine.

Osim navedenih kategorija sudbenih sporova, u institucijama BiH prisutni su i drugi sporovi iz oblasti radnih odnosa, sporovi vezani za obavljanje djelatnosti institucija (primjerice, Uprava za neizravno oporezivanje BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH), sporovi vezani za provedbu procedura javnih nabava u institucijama BiH i dr.

Kako su uzroci za pokretanje sudbenih sporova slabosti uspostavljenih praksi rada ili nedorečenost i neusklađenost propisa koji uređuju određene oblasti, smatramo da je neophodno da Institucije BiH, svaka pojedinačno, izvrše analizu sudbenih sporova te poduzmu ili predlože mjere u cilju otklanjanja uzroka koji dovode do pokretanja sudbenih sporova.

2.10. Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH

Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obvezi da do kraja travnja 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva organa uprave Bosne i Hercegovine¹⁰ i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine¹¹.

Uvidom u financijska izvješća pojedinačnih proračunskih korisnika može se konstatirati da je u tijeku 2018. usvojeno 13 pravilnika. Također, šest institucija BiH dostavilo je pravilnike na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH, koje Vijeće ministara BiH do sada nije razmatralo, tako da većina institucija BiH nije još uvijek uskladila svoje pravilnike o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH.

Sagledavanjem dinamike realizacije usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu može se konstatirati da svi sudionici u procesu nemaju proaktivan stav po navedenom pitanju. Pojedine institucije, i pored

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 30/13

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 30/13, 67/15 i 51/18

činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu istekao prije pet godina i više, još uvijek nisu započele aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika.

U Izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Generalnog tajništva Vijeća ministara BiH za 2018. godinu je konstatirano da postoje određeni zastoji u komunikaciji između proračunskih korisnika i Vijeća ministara BiH u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala ili nerazmatranje istih uopće, te usvajanja i davanja suglasnosti na zahtjeve proračunskih korisnika (primjerice, rješenja o imenovanju i razrješenju rukovoditelja Institucija, suglasnosti na zahtjeve za upošljavanje, pravilnike o unutarnjem ustrojstvu i druge specifične pravilnike i odluke iz nadležnosti Institucija Bosne i Hercegovine), pri čemu nam nisu poznati razlozi za isto.

Potrebno je da nadležne Institucije (Vijeće ministara BiH, Institucije koje daju suglasnost na pravilnike) osiguraju da se priprema, davanje mišljenja i davanje suglasnosti na prijedloge pravilnika o unutarnjem ustrojstvu odvijaju efikasno.

2.11. Status državne imovine

U 2018. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja državne imovine.

Za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine, raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta u upravljanju državnom imovinom, Vijeće ministara BiH je krajem 2004. godine osnovalo Povjerenstvo za državnu imovinu BiH. Zadatak povjerenstva, pored ostalog, je i izrada nacrtu zakona i drugih propisa kojim bi se reguliralo ovo područje. Međutim, Povjerenstvo za državnu imovinu nije uspjelo postići suglasnost u svezi sa zakonom o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu, te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine.

Također, problem vojne imovine, kao segment opće problematike državne imovine, još uvijek nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u financijskim izvješćima Ministarstva obrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Niže razine vlasti još uvijek nisu preuzele značajan dio nepokretne neperspektivne imovine, što u mnogome opterećuje funkcioniranje Ministarstva obrane BiH.

Neregulirano pitanje državne imovine uzrokuje probleme i predstavlja rizike i u svezi s realnim iskazivanjem bilančnih pozicija, kvalitetnog obavljanje popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom, a zbog nedostatka neophodnih propisa o državnoj imovini, Pravobraniteljstvo BiH nema efikasna sredstva za zaštitu prava i interesa imovine Institucija BiH, u postupcima u kojima je ta zaštita potrebna.

U cilju rješavanja pitanja državne imovine neophodno je da nadležne Institucije konačno usvoje propise koji će urediti status državne imovine, kako bi se ista što prije stavila u funkciju i zaštitila od daljnjeg propadanja.

2.12. Prihodi

Na temelju preporuka iz prethodne godine, Ministarstvo financija i trezora BiH je poduzelo određene aktivnosti kojim je obuhvaćena problematika evidentiranja i sravnjenja prihoda, te je u tekućoj godini izmijenjena i dopunjena Instrukcija za uplatu odgovarajućih prihoda, a za odgovarajući broj Institucija, Ministarstvo je preporučilo evidentiranje izlaznih faktura u ISFU sustav kako bi se lakše usporedili fakturirani i naplaćeni prihodi.

Međutim, tijekom 2018. godine smo prilikom provedbe pojedinačnih revizija kod proračunskih korisnika konstatirali, kao i prethodnih godina, da još uvijek nije adekvatno uspostavljen sustav unutarnjih kontrola kod procesa planiranja, praćenja, evidentiranja i naplate prihoda.

Najveća slabost sustava prihoda odnosi se na nedostatak aktivnosti vezano za usuglašavanje prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora s podacima iz pomoćnih evidencija kod Institucija BiH koje prikupljaju prihode.

Potrebno je nastaviti s aktivnostima na otklanjanju nedostataka prilikom kontrole i naplate prihoda, u kojima Ministarstvo financija i trezora BiH treba imati proaktivnu ulogu, te u suradnji s Institucijama BiH kod kojih se evidentiraju prihodi, osigurati uspostavljanje sustava kontrole i naplate prihoda i usuglašavanje prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora s podacima iz pomoćnih evidencija kod Institucija BiH.

2.13. Institut tehničkog mandata i vršitelji dužnosti

Mandati svih ministara i zamjenika ministara istekli su u ožujku 2019. godine, a novi ministri i zamjenici nisu još uvijek imenovani. Također, utvrđeno je da Institucije BiH nisu u svim slučajevima pokretale na vrijeme i blagovremeno završavale procedure izbora rukovoditelja ostalih Institucija BiH koji i dalje, u dužem vremenskom razdoblju, obavljaju funkciju i nakon isteka mandata (Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, Institut za standardizaciju BiH, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH, Komisija za koncesije BiH).

Kao i prethodnih godina, praksa obavljanja dužnosti rukovođenja u Institucijama BiH nakon isteka mandata nastavljena je i u 2018. godini. Također, na temelju provedene revizije utvrdili smo da imenovane osobe i nakon isteka funkcije „vršitelj dužnosti“ i dalje obavljaju istu funkciju (Agencija za javne nabave BiH i Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH).

Vezano za upravne i nadzorne odbore i druga tijela u sastavu Institucija iz nadležnosti Vijeća ministara BiH, te imenovanja za članove nadzornih i upravnih odbora i drugih tijela kojima je istekao mandat, novi članovi još uvijek nisu imenovani (Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Institut za mjeriteljstvo BiH, Institut za nestale osobe BiH, Agencije za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH, Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH, Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja BiH).

Mandati za članove povjerenstava i drugih tijela Vijeća ministara BiH u nekim slučajevima su istekli i čekaju na nova imenovanja od strane Vijeća ministara BiH (Povjerenstvo za koordinaciju pitanja mladih u BiH, Državno povjerenstvo za granice BiH, Povjerenstvo za rješavanje žalbi u postupku sigurnosnog provjeravanja, Vijeće za djecu BiH, Vijeće za osobe s invaliditetom BiH, Savjetodavno vijeće za poljoprivredu BiH, Forum za razvoj i promociju poduzetništva u BiH, Vijeće za genetički modificirane organizme BiH).

Potrebno je da tijela nadležna za imenovanje dužnosnika i članova nadzornih, savjetodavnih i upravljačkih tijela, uspostave uredne evidencije o trajanju mandata, te blagovremeno pokreću i efikasno provode procedure imenovanja.

2.14. Popis sredstava i obveza

Proračunski korisnici su dužni sačiniti popis sredstava i obveza na kraju svake proračunske godine. Osnovni cilj popisa je da se utvrdi stvarno stanje te iskazana knjigovodstvena stanja u poslovnim knjigama svedu na stvarno stanje utvrđeno popisom.

Na bazi provedenih revizijskih procedura utvrđeno je kako proces popisa sredstava i obveza još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini te je identificiran značajan broj slabosti koje imaju utjecaja na točnost bilančnih pozicija i zaštitu imovine. Uočeni nedostaci se mogu podijeliti na sustavne, uvjetovane nepostojanjem odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, te nedostatke tehničke prirode koji su identificirani u pojedinačnim izvješćima revizije.

Navedeni nedostaci se odnose na Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Institut za akreditiranje BiH, Središnje izborno povjerenstvo BiH, Službu za zajedničke poslove Institucija BiH, Službu za poslove sa strancima BiH, Ministarstvo za ljudska prava izbjeglice BiH i dr.

Proračunskim korisnicima je preporučano da popisu sredstava i obveza pristupaju planski i detaljno, što podrazumijeva sveobuhvatnu pripremu svih faza popisa i praćenje realizacije procesa popisa u cilju svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.

2.15. Reguliranje pitanja plaća i naknada

Plaće i naknade plaća uposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹² (71 institucija) i Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH¹³ (četiri institucije).

Ured za reviziju Institucija BiH je u prethodnom razdoblju ukazivao na potrebu sustavnog pristupa problematici reguliranja plaća i naknada uposlenih u institucijama BiH uzimajući u obzir vremensku distancu u kojoj su doneseni naprijed navedeni zakoni i ad hoc pristupe kojima su rješavana pojedinačna pitanja vezana za reguliranje plaća i naknada troškova uposlenih u institucijama BiH. Navodimo primjere koji ukazuju na potrebu suštinske analize propisa vezanih za primanja uposlenih u institucijama BiH:

Plaće i naknade u sudbenim i tužiteljskim institucijama: Prava uposlenih u pravosudnim institucijama (Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH, Sud BiH i Tužiteljstvo BiH) su definirana Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH i Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (kojim su regulirane plaće za uposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti). Navedenim zakonima na različit način je utvrđeno pravo na osnovnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova uposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.).

S obzirom na to da su kategorije radnih mjesta razvrstane po dva zakona, odnosno da uposleni primaju plaću po jednom ili drugom zakonu bez jasno utvrđenih kriterija za razvrstavanje radnih mjesta, u određenim slučajevima pokrenuti su sudbeni sporovi po osnovu diskriminacije.

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

¹³ Službeni glasnik BiH, broj 90/05 i 32/07

Također, suci, tužitelji i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na razini BiH, pokrenuli su sudbene sporove po osnovu diskriminacije, jer nemaju istovjetne naknade troškova kao uposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti¹⁴.

Nadalje, pravilima Ustavnog suda BiH definirano je da se posebnim aktima utvrđuju plaće i druge naknade za suce i osobe koje imenuje, kao i za ostale uposlene u Tajništvu. Visina i način obračuna naknada troškova uposlenih u Ustavnom sudu BiH utvrđeni su na drugačiji način i u drugačijim iznosima u odnosu na ostale uposlene u institucijama BiH¹⁵. Dakle, plaće i naknade troškova uposlenih u Ustavnom sudu BiH nisu definirane zakonskim i drugim propisima kao za uposlene u ostalim institucijama BiH.

Neophodno je da Ministarstvo financija i trezora BiH izvrši sveobuhvatnu analizu propisa kojima je reguliran način obračuna i isplate plaća i naknada plaća uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine i predloži harmonizirana rješenja za reguliranje ove kategorije, kako bi bila zadovoljena načela pravičnosti i transparentnosti.

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

Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije definirano pravo na policijski dodatak policijskim službenicima uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela. Ministarstvo financija i trezora BiH dostavilo je prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama, kojim se rješava pitanje policijskog dodatka za Direkciju, i uputila Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje. Međutim, Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH usvojen je u različitom tekstu u domovima Parlamentarne skupštine BiH i osnovano je Zajedničko povjerenstvo za usuglašavanje teksta Zakona. Do dana sačinjavanja ovog izvješća tekst predmetnog Zakona nije usuglašen. Isplata policijskog dodatka u Direkciji vrši se i dalje na temelju interne Odluke o utvrđivanju posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima, koja je donesena u ožujku 2012. godine.

Neophodno je da nadležne institucije (Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara BiH) riješe pitanje donošenja zakonskih i podzakonskih akata kojima se regulira pravo na isplatu policijskog dodatka za uposlene u policijskim agencijama.

¹⁴ Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH (koji je u primjeni od 01.01.2006. godine) utvrđeno je pravo na *naknade za godišnji odmor (regres) i otpremnine prilikom odlaska u mirovinu*. Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine (koji je u primjeni od 01.07.2008. godine) i pratećim podzakonskim aktima utvrđeno je pravo na *naknadu za ishranu u tijeku rada, regres za godišnji odmor, smještaj i odvojeni život, prijevoz na posao i sa posla, otpremnine prilikom odlaska u mirovinu* itd. Ističemo da su prava na naknade za regres i otpremnine prilikom odlaska u mirovinu regulirana različito, iako oba navedena zakona utvrđuju pravo na isplatu predmetnih naknada.

¹⁵ Naknada za ishranu tijekom rada iznosi 8 KM, naknada za odvojeni život iznosi 400 KM, naknada u slučaju teške povrede na radu uposlenog, bolesti i invalidnosti uposlenog ili člana njegove uže porodice, u slučaju smrti člana uže porodice ili uposlenog utvrđuje se na temelju prosječne plaće u Ustavnom sudu, dok je naknada za odlazak u mirovinu u visini tri isplaćene neto plaće uposlenog u prethodna tri mjeseca. Uposleni u Ustavnom sudu nemaju pravo na jubilaru nagradu, za razliku od ostalih uposlenih u institucijama BiH.

2.16. Smještaj Institucija BiH

U cilju racionalizacije troškova zakupa i dugoročnog rješavanja pitanja smještaja institucija BiH, realizirane su aktivnosti na kupovini objekata za smještaj Institucija BiH u Istočnom Sarajevu i Mostaru, čime je trajno riješeno pitanje smještaja za određeni broj Institucija BiH.

Međutim, još uvijek postoji određeni broj institucija koje nisu dugoročno riješile pitanje smještaja i za koje su rezervirana značajna sredstva. Neke od institucija koje nisu riješile pitanje smještaja su Uprava za neizravno oporezivanje BiH, koja još uvijek nije realizirala nabavu objekta za Središnji ured i Regionalni centar u Banjoj Luci, iako je u tri navrata bila pokrenuta procedura nabave objekta, zatim Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH kod koje je poništen postupak javne nabave za izgradnju zgrade u Banjoj Luci zbog toga što ponude nisu zadovoljavale uvjete natječaja, Direkcija za civilno zrakoplovstvo, za koju još uvijek nije donesena odluka Vijeća ministara BiH o kupovini objekta u Banjoj Luci, itd.

Nadležnim Institucijama je preporučano da intenziviraju aktivnosti na rješavanju pitanja trajnog smještaja preostalih Institucija BiH kako bi se racionalizirali troškovi zakupa, posebno u slučajevima kada Institucije imaju osigurana sredstva za te namjene.

2.17. Postupanje VM BiH i MFT BiH po zahtjevima Institucija BiH

Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima Institucija BiH: Tijekom pojedinačnih revizija kod proračunskih korisnika za 2018. godinu uočili smo da postoje određeni zastoji u komunikaciji između proračunskih korisnika i Vijeća ministara BiH u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala ili nerazmatranje istih uopće te usvajanja i davanja suglasnosti na akte proračunskih korisnika (primjerice, rješenja o imenovanju i razrješenju rukovoditelja institucija, suglasnosti na zahtjeve za upošljavanje, pravilnike o unutarnjem ustrojstvu i druge specifične pravilnike i odluke iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine), pri čemu nam nisu poznati razlozi za takvo nepostupanje. Postoje i slučajevi da neka od nadležnih ministarstava za davanje neophodnih mišljenja nisu pravovremeno odgovorili na akte institucija, zbog čega se takvi materijali i nisu mogli naći na sjednicama Vijeća ministara BiH.

Izostanak odgovora po dostavljenim zahtjevima ili razmatranja dostavljenih materijala na sjednicama Vijeća ministara BiH može ograničiti određene aktivnosti institucija čija djelatnost ovisi o samom odgovoru Vijeća ministara BiH.

Vijeća ministara BiH treba redovito razmatrati zahtjeve Institucija BiH, uz prethodno utvrđene kriterije po kojima će zaprimljeni zahtjevi biti rangirani i uvršteni na dnevni red sjednica Vijeća ministara.

Postupanje Ministarstva financija i trezora BiH po zahtjevima Institucija BiH: Ured za reviziju je tijekom pojedinačnih revizija uočio da je bilo određenih zastoja u komunikaciji između proračunskih korisnika i Ministarstva financija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na akte proračunskih korisnika.

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje suglasnosti i mišljenja Ministarstva mogli smo zaključiti da dostavljeni pregledi pokazuju da u određenim slučajevima Ministarstvo ne razmatra i ne daje odgovore Institucijama BiH u razumnom roku po zaprimljenim zahtjevima, pri čemu nam nisu poznati pojedinačni razlozi za izostanak odgovora.

Također, dostavljeni pregled ne obuhvaća nositelje aktivnosti i rokove za postupanje po istom. Posebno je važno navesti izostanak odgovora po aktima ili prijedlozima akata, koji imaju financijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

U pojedinim slučajevima, zbog izostanka mišljenja Ministarstva prijedlozi i zahtjevi proračunskih korisnika nisu razmatrani na sjednicama Vijeća ministara BiH.

Ministarstvo financija i trezora BiH treba preispitati dosadašnju praksu obrade zahtjeva proračunskih korisnika u cilju cjelovitog izvršavanja dodijeljenih nadležnosti, ali i zbog svih negativnih posljedica na određenu oblast koja je obuhvaćena ovim zahtjevima.

2.18. Informacijski sustav

Revizijskim postupcima izvršen je uvid u funkcioniranje informacijskog sustava Ministarstva financija i trezora (Ministarstvo). Kako se financijsko poslovanje svih proračunskih korisnika obavlja putem informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) i sustava za centralizirani obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH (COIP), može se zaključiti da postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacijskih sustava. Informacijski sustav financijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od osam modula: glavna knjiga, nabave, obveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva, zalihe i upravljanje javnim dugom. Svi navedeni moduli trenutno su integrirani s Glavnom knjigom trezora. Pored navedenih koriste se i podsustavi koji trenutno nisu integrirani s ISFU sustavom i to: upravljanje proračunom, upravljanje javnim investicijama, fiskalna procjena učinka propisa u institucijama BiH, evidencija i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora kao i sustav za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH.

Sredstva za implementiranje projekta uspostave rezervne lokacije za osiguranje nastavka poslovanja sustava nakon pada uzrokovanog katastrofom, su osigurana u formi višegodišnjeg projekta u razdoblju 2017.–2019. godina. Ranije je implementiran projektni zadatak i prema njemu provedena jedna procedura nabave u 2017. godini za dio potrebne opreme. Tijekom 2018. godine donesena je odluka o određivanju rezervne lokacije neophodne za nastavak implementiranja projekta i pokrenuta procedura nabave licenci i usluga za implementiranje. Ministarstvo je u 2019. godini zaključilo ugovor za implementiranje projekta nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sustava uzrokovanog katastrofom. Nadalje je tijekom 2019. godine kreiran i potpisan dokument okvira posla s dinamičkim planom implementiranja, kojim je prilagođen projektni zadatak u cilju optimizacije hardverskih i softverskih rješenja za realizaciju projekta.

Potrebno je implementirati projekat uspostave rezervne lokacije sukladno dinamičkom planu implementiranja.

Velika je ovisnost održavanja postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi, s obzirom na to da održavanje većine softvera ovisi o samo jednom ponuđaču. Za održavanje navedenih sustava provode se procedure javne nabave, u kojima najčešće sudjeluje samo jedan ponuđač. Institucija, u takvim situacijama, i pored provedbe procedure javnih nabava ne može utjecati na dobivanje povoljnije cijene usluga. Istovremeno, institucije najčešće nisu vlasnici izvornog koda aplikacija, niti je ugovorima predviđeno preuzimanje istog u slučaju da dobavljači koji su vlasnici izvornog koda iz bilo kojeg razloga prestanu vršiti uslugu daljnjeg održavanja i administracije aplikativnog softvera. Navedeno predstavlja određen rizik s aspekta funkcionalnosti i održivosti aplikacija, što može utjecati na kontinuitet poslovanja.

Ugovor o održavanju modula za planiranje budžeta (BPMIS) nije zaključen od početka 2018. godine. Ministarstvo trenutno nije u mogućnosti vršiti nadogradnju ovog softvera, s obzirom na to da nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti vršiti otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile ili koje će se pojaviti u radu. Ovaj podsustav nije obuhvaćen projektom implementiranja rezervne lokacije. Prethodno svakako predstavlja visok rizik po funkcioniranje ovog podsustava u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno utjecati na visinu troškova održavanja. Ministarstvo je u međuvremenu kreiralo određenu analizu nedostatka modula za planiranje proračuna (BPMIS) i navelo da će sagledati mogućnosti nadogradnje istog.

U analizama koje prethode implementiranju novih projekata potrebno je uključiti i aspekte budućeg održavanja sustava kako bi se smanjila ovisnost o samo jednom ponuđaču, te osigurala adekvatna potpora i kontinuitet poslovanja.

Također, sukladno analizi, treba pokrenuti implementiranje podsustava za planiranje proračuna, osigurati integraciju s ISFU i voditi računa da se po mogućnosti implementiraju podsustavi koji imaju veći stupanj kompatibilnosti radi fleksibilnije uporabe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sustava.

Prilagođavanja modula zaliha za potrebe Službe za zajedničke poslove institucija i Ministarstva obrane BiH su u tijeku. Ove institucije se suočavaju s određenim problemima u radu na sustavu, te su se pismeno obraćale Ministarstvu za nejasnoće kao što su: generiranje izvješća za određeno razdoblje, nemogućnost ispisa materijalnih transakcija ulaza i izlaza roba i međuskladišnih prijenosnica, inventurni manjak i višak se kreiraju s ručnim unosom cijene artikla, nepregledne inventurne liste, nemogućnost sortiranja artikala po određenom redu i sl. Spomenuto za posljedicu može imati neefikasnu uporabu postojećih resursa. Dio korisnika se još uvijek oslanja na pomoćne evidencije kroz druge računovodstvene sustave koje koriste od ranije, što je uzrokovano ili nedostatnim poznavanjem modula za zalihe i/ili njegovim nedostacima.

Neophodno je sačiniti prijedlog rješenja tekućih problema u modulu za zalihe i pokrenuti aktivnosti na realizaciji istih.

Pored navedenog, Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti i obavijestilo određeni broj institucija o uspostavljanju jedinstvenog sustava za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sustavu. Sve institucije nisu obavještavane po ovom osnovu i nije poznato imaju li iste potrebu za korištenjem ovog modula. U praksi je primijećen slučaj da je institucija implementirala neovisan sustav za upravljanje zalihama, što je posljedica nedostatne informiranosti i slabe koordinacije između institucija. Prethodno za posljedicu može imati razvoj neefikasnih sustava i neracionalnu potrošnju sredstava za nabavu i održavanje istih.

Potrebno je obavijestiti sve institucije da postoji mogućnost korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama, kako se ne bi provodile nabave aplikacija koje su već implementirane u Ministarstvu financija i trezora kao centralizirane aplikacije za potrebe institucija BiH.

Ministarstvo je razmotrilo i kroz postojeći modul Obveza prema dobavljačima implementiralo ekonomičnije rješenje blagajničkog poslovanja. U prethodnom razdoblju izvršena je migracija podataka i provedena obuka korisnika kao preduvjet da se novi sustav blagajničkog poslovanja pusti u produkciju. Sve institucije koje su povezane na ISFU, izuzev Ministarstva obrane, su u međuvremenu postale korisnice novog sustava blagajničkog poslovanja.

Za Ministarstvo obrane se rade tehničke pripreme oko unosa podataka o uposlenim, što je preduvjet za korištenje sustava. Pored navedenog, za Ministarstvo obrane je potrebno osigurati dodatne licence kako bi mogli koristiti ovu funkcionalnost.

Potrebno je planirati sredstva za nabavu licenci kako bi se Ministarstvu obrane omogućilo korištenje funkcionalnosti blagajničkog poslovanja. Po osiguranju licenci, uspostaviti blagajničko poslovanje za potrebe Ministarstva obrane.

Iako je postignut napredak u pogledu funkcioniranja ISFU-a, svakako je sustav moguće i dalje razvijati i unapređivati. Ministarstvo je uradilo kratku analizu mogućih unapređenja ISFU. Neke od mogućnosti daljnjeg unapređenja, koje bi se mogle realizirati na ISFU jesu implementiranje rezervne lokacije, unapređenje podsustava za planiranje proračuna, uspostava interfejsa prema bankama za elektronsko plaćanje i sl.

Centralizirani obračun i isplata plaća: Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća za potrebe institucija BiH je poboljšana u segmentu obrade. Sklopljen je novi okvirni sporazum za potporu COIP sustavu, kao i ugovor za tehničku potporu za održavanje licenci.

Implementiran je novi sustav za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sustava i ISFU. Ministarstvo je uradilo pripremu analizu usporedbe sustava COIP i COIP_MO, kako bi se razmotrilo uvođenje jedinstvenog sustava za centralizirani obračun i isplatu plaća i naknada. Zaključeno je da se sustav COIP_MO testira godinu dana i da se nakon toga kreira finalna analiza koja bi utvrdila daljnje korake u cilju unapređenja sustava.

Neophodno je sačiniti finalnu analizu mogućnosti i isplativosti da se novi sustav za obračun i isplatu plaća i naknada za potrebe Oružanih snaga BiH implementira kao jedinstven sustav obračuna plaća za institucije BiH, u cilju uspostave efikasnijeg sustava.

Kroz sustav COIP se vrši obračun poreza i doprinosa na temelju predefiniраниh stopa za entitete. Uposlenici Ministarstva nemaju mogućnost izravne izmjene stopa poreza u sustavu COIP. U slučaju objave nove stope poreza ili doprinosa u entitetskim službenim glasnicima, Ministarstvo upućuje zahtjev dobavljaču s kojim ima ugovor o održavanju, koji nakon toga vrši potrebne izmjene u COIP sustavu. Po implementiranim izmjenama vrše se provjere od strane uposlenika Ministarstva bez pisane instrukcije po kojoj se vrši testiranje. Testiranje se provodi tako što se nakon izmjene neke funkcionalnosti na testnoj platformi unosi plaća i ručno testira točnost obrade. Testiranje se ne dokumentira, a nakon uspješnog testiranja izmijenjeni sustav se pušta u produkciju. Nadalje se vrši kontrola i testiranje obračuna od strane sustava poreznih uprava, koji prilikom učitavanja podataka u njihov sustav provjeravaju točnost obračuna. Imajući prethodno u vidu, nizak je rizik nastanka greške prilikom obračuna poreza i doprinosa.

Prilikom izmjena stopa poreza i doprinosa, od strane implementatora i Ministarstva treba potpisivati testne skripte, koje će potvrđivati točnost obračuna prije puštanja izmjena u produkciju.

Sustav za upravljanje dokumentima: Provedbom revizije je uočeno je da za elektronsko upravljanje dokumentima institucije najčešće koriste OWIS sustav. Generalno tajništvo Vijeća ministara ima ugovor o održavanju OWIS sustava koji pokriva 11 državnih institucija koje koriste zajedničku platformu za upravljanje dokumentima. Pored navedenog, neke institucije ne koriste zajedničku platformu za upravljanje dokumentima, nego su OWIS sustav nabavili i implementirali u okviru institucije. U tim slučajevima zaključeni su ugovori o održavanju OWIS sustava za svaku instituciju koja raspolaže zasebnim

rješenjem. Veliki broj ugovora o održavanju OWIS sustava, može rezultirati kao neekonomično rješenje za državne institucije.

Ministarstvo treba analizirati troškove održavanja za sve institucije po ovom osnovu, te po mogućnosti predložiti model kojim bi uspostavili ekonomičnije održavanje sustava za upravljanje dokumentima.

2.19. Financiranje Fonda za povratak

Povjerenstvo za izbjegle i raseljene osobe BiH je nadležno za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, izdavanje ovlaštenja za financijsku realizaciju odobrenih projekata, kao i za nadzor nad financijskom realizacijom odobrenih projekata, dok je Fond zadužen za financijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, a na temelju odluka koje je odobrilo Povjerenstvo.

Realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije Fond financira iz primarnih i sekundarnih izvora sredstava. Primarni izvori financiranja uključuju proračunska sredstva države, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH, koja su namijenjena za povratak i rekonstrukciju, dok sekundarni izvori financiranja Fonda mogu uključiti proračune kantona koji imaju potrebe za rekonstrukcijom, međunarodna sredstva, donacije, dobrovoljne priloge te druge raspoložive izvore. Prema prezentiranim podacima, Fond je po osnovu primarnih izvora financiranja u 2018. godini raspolagao sredstvima u vrijednosti od 10.399.327 KM, od čega je 8.093.327 KM preneseno iz prethodne godine, a 2.306.000 KM je uplaćeno tijekom 2018. godine. Ukupna realizacija udruženih sredstava u 2018. godini, po svim projektima, je 2.531.485 KM, neutrošena sredstva u vrijednosti od 7.867.841 KM su prenesena u 2019. godinu.

Prema informacijama dobivenim u procesu revizije, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske ni u 2018. godini nije izmirilo obveze po Sporazumu za 2009. godinu (3.941.455 KM) i Sporazumu za 2010. godinu (400.000 KM). Potraživanja po ovim sporazumima nisu evidentirana u Glavnoj knjizi Trezora. Aktivnosti na naplati ovih potraživanja nisu poduzimane. Fond je raspolagao i sredstvima iz sekundarnih izvora financiranja i to donatorskim i kreditnim sredstvima. Prema podacima prezentiranim u Izvešću Fonda, ukupno raspoloživa sredstva za programe koji se financiraju iz kreditnih sredstava su 26.673.611 KM, a za programe koji se financiraju iz donatorskih sredstava 20.124.752 KM.

Sagledavajući projekat povratka i rekonstrukcije kroz proteklih 20 godina, može se konstatirati primjetna usporenost u realizaciji istog i pored činjenice da se značajna raspoloživa sredstva prenose kroz godine. Analizirajući proces udruživanja i realizacije udruženih sredstava, evidentno je da se posljednjih godina sporazumi o udruživanju sredstava potpisuju krajem proračunske godine, što se reflektira i na donošenje odluka o rasporedu tih sredstava.

Sporazum o udruživanju sredstava u 2018. godini¹⁶ je potpisan u kolovozu, dok je Odluka o rasporedu dijela sredstava donesena u listopadu. Imajući u vidu činjenicu da je Fond za povratak zadužen za financijsku realizaciju projekata koje odobri Povjerenstvu, kao i činjenicu da se implementiranje projekata povratka i rekonstrukcije, kao i projekata održivog povratka vrši na nižim razinama vlasti, potrebno je da Povjerenstvo posveti više pozornosti dinamici realizacije započetih projekata, kao i da analizira zastoje u realizaciji odobrenih projekata.

Cijeneći da je riječ o kompleksnom projektu koji je značajan s više aspekata, te da u realizaciji istog sudjeluju sve razine vlasti, potrebno je da Povjerenstvo raspoloživa sredstva upotrebljava na brži

¹⁶ Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2018. godini (broj Fonda: 03-41-1-345-3/18 od 27.08.2018. god) i Aneks Sporazuma (broj Fonda: 03-41-1-345-5/18 od 06.11.2018. god.)

I efikasniji način kako bi se ostvarili što bolji rezultati u sferi povrataka. Stoga, ponovo skrećemo pozornost na potrebu praćenja dinamike realizacije svih aktivnosti koje se vežu za ovaj projekat.

2.20. Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima

Za ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima u 2018. godini isplaćeno je 6.612.056 KM, od kojih je na ugovore o djelu utrošeno 4.872.608 KM, a na ugovore o privremenim i povremenim poslovima 1.739.448 KM. U odnosu na 2017. godinu izdaci su veći za 1.030.413 KM.

Uvidom u pojedinačna izvješća Institucija uočili smo da su predmetni ugovori u velikom broju Institucija zaključeni kontinuirano tijekom cijele ili čak niza godina, da se radi o angažmanu prvenstveno na sistematiziranim radnim mjestima te da se vrši kombinacija angažmana putem ugovora o radu i ugovora o djelu. Nadalje, nejasno je utvrđivanje visine naknade kao i transparentnost samog angažmana osoba po ugovorima. Smatramo kako se navedeni ugovori trebaju zaključivati jednokratno, za obavljanje točno određenog posla definiranog ugovorom, te da isti traje dok se ugovoreno djelo ne izvrši, a ne u kontinuitetu duži niz godina.

Kao obrazloženja angažmana osoblja po ugovoru o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, Institucije često navode probleme nedostatka kadrova i nemogućnost upošljavanja u okviru postojećeg unutarnjeg ustrojstva i sistematizacije radnih mjesta. Navedeni problemi angažiranja osoblja po ugovorima proizlaze, jednim dijelom, iz nepostojanja jedinstvenih pravila na razini Institucija BiH koji bi definirali potrebu zaključivanja ugovora, poslove za koje se može zaključiti ugovor, transparentnost pri izboru osoblja (javno oglašavanje, uspostavljeni kriteriji, odnosno kvalifikacije osoblja, razlozi zbog kojih netko može biti angažiran po ugovoru itd.), visinu naknade i sva druga pitanja koja karakteriziraju sam pojam ugovora.

Imajući u vidu da se radi o javnom sektoru i da je posebno „osjetljiva“ kategorija upošljavanja putem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, budući da isto predstavlja netransparentan vid upošljavanja, mišljenja smo da nadležne institucije trebaju više pozornosti posvetiti planiranju, obrazlaganju i odobravanju sredstava za ove namjene.

2.21. Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH

Člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da nadzor nad primjenom ovog Zakona vrši Ministarstvo financija i trezora BiH, a da se u slučaju spora između Ministarstva financija i trezora BiH i Institucija BiH u svezi s primjenom odredbi ovog Zakona, u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH. Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nisu definirane jasne i precizne procedure provedbe nadzora od strane Ministarstva niti je definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnih postupaka u predmetnim slučajevima, te se stoga odredbe o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuju.

Također, člankom 54. navedenog Zakona definirano je da se radi provedbe ovog Zakona formira neovisno interresorno radno tijelo koje ima sedam članova, a koje imenuje Vijeće ministara BiH, čiji zadaci su izrada kriterija i procedura za vrednovanje radnih mjesta i utvrđivanje unutarnjih platnih razreda, analiza fiskalne održivosti i priprema dokumenta Politika plaća u institucijama BiH za određeno vremensko razdoblje, utvrđivanje metodologije za razvrstavanje radnih mjesta u platne razrede, kao i kriterija za napredovanje

unutar platnog razreda. U razdoblju od 2009. godine do danas u kontinuitetu su imenovana povjerenstva za plaće i naknade u institucijama BiH, međutim, postavlja se pitanje svrsishodnosti formiranja ovih povjerenstava bez precizno zadanih rokova za izvršavanje zadataka i bez precizno definiranih procedura za praćenje primjene donesenih metodologija, s obzirom na to da je u praksi prisutna problematika neujednačenih koeficijenta za iste ili slične kategorije radnih mjesta, te izmjena koeficijenata za pojedine kategorije radnih mjesta bez relevantne podloge.

S obzirom na to da smo u ranijem razdoblju ukazivali na potrebu definiranja postupka nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH je u odgovoru o poduzetim aktivnostima po danim preporukama navelo da je Vijeće ministara BiH, na 151. sjednici održanoj 01.08.2018. godine, utvrdilo Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o financiranju institucija BiH, čijim odredbama je definirana procedura predmetnog nadzora, međutim, navedeni Prijedlog zakona još uvijek nije usvojen.

Neophodno je da nadležne institucije poduzmu aktivnosti u cilju definiranja postupaka i procedura za provedbu nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

2.22. Uporaba službenih telefona, službenih vozila i reprezentacije

Uporaba službenih telefona: Na temelju provedenih revizija za 2018. godinu u institucijama BiH konstatirano je da pojedine institucije još uvijek nisu uskladile interne akte s Pravilnikom Vijeća ministara o korištenju telefona te utvrdile limite potrošnje po korisnicima, nisu izvršile odbitak prekoračenja potrošnje od korisnika, ne sačinjavaju polugodišnja i godišnja izvješća o troškovima korištenja mobilnih i službenih fiksnih kao i da nisu izvršile prijenos prava za mobilne telefone na fizičke osobe.

Uporaba službenih vozila: Konstatirano je da pojedine institucije raspolažu specijaliziranim vozilima bez pribavljene suglasnosti Vijeća ministara BiH na korištenje istih. Određene institucije su nakon pribavljenih pozitivnih mišljenja nadležnih institucija, Prijedlog pravilnika o uvjetima i načinu korištenja službenih specijaliziranih vozila dostavljale Vijeću ministara BiH radi razmatranja i davanja suglasnosti. Međutim, Vijeće ministara u 2018. godini nije dalo suglasnost na iste.

Na temelju provedenih revizija za 2018. godinu u institucijama BiH, utvrdili smo da su pojedine institucije raspolagale većim brojem službenih vozila (službena vozila za redovne aktivnosti i specijalizirana službena vozila) u odnosu na broj koji im je odobren Pravilnikom Vijeća ministara BiH. Za određene policijske agencije je konstatirano da odstupanje broja vozila koja su na stanju i broja dozvoljenih vozila proizlazi iz činjenice da se dio vozila stavlja van uporabe i provodi se licitacija istih koja vremenski nije usuglašena s vremenom nabave novih vozila. Također, na temelju analize evidencija o uporabi vozila, može se zaključiti da određena vozila na godišnjoj razini prelaze malu kilometražu, te se postavlja pitanje rentabilnosti vozila i ekonomičnosti prilikom raspolaganja javnim sredstvima.

Utvdili smo i nepravilnosti kod korištenja službenih vozila, a koje se ponavljaju više godina, a odnose se na korištenje specijaliziranih vozila u svrhe koje nisu prepoznate u Pravilniku o nabavi i načinu uporabe službenih vozila Vijeća ministara BiH (dolazak na posao i odlazak s posla), u putnim nalogima se ne upisuju putne relacije i stanje kilometraže u momentu sipanja goriva, značajne kilometraže dnevne "loko" vožnje preko 100 km, nepoštivanje internih procedura prilikom popravaka i servisiranja vozila, fakture ne sadrže radni nalog kao dokaz izvršenja usluge popravke službenih vozila, visoki troškovi održavanja određenih vozila i sl.. Određene institucije još uvijek nisu propisale procedure ispravnog postupanja u okolnostima nastanka nepredviđenih događaja sa štetnim posljedicama za službeno vozilo kada štetnik nije poznat, kojim bi se regulirali koraci na rješavanju tako nastalih štetnih događaja. Također, uočeno je različito

postupanje institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana. Naknada štete na službenim vozilima ne naplaćuje se u svim slučajevima putem jedinstvenog računa trezora, pa novčani iznos štete osiguravajuća društva uplaćuju izravno serviserima koji vrše popravku vozila.

Izdaci za usluge reprezentacije. Provedenom revizijom utvrdili smo da određeni broj institucija još uvijek nije u potpunosti uskladio interne akte s odredbama Pravilnika Vijeća ministara o korištenju sredstava za reprezentaciju, te da kod realizacije ovih izdataka i dalje nije na adekvatan način uspostavljen sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH, budući da nedostaju adekvatna obrazloženja razloga nastanka troška koja bi se mogla dovesti u svezu sa službenim aktivnostima i opravdanošću trošenja javnih sredstava.

U cilju poboljšanja efikasnog raspolaganja službenim telefonima, službenim vozilima i sredstvima reprezentacije, institucijama BiH su izdane odgovarajuće preporuke za unapređenje sustava.

2.23. Plaćanje naknade za neangažirana kreditna sredstva

U Informaciji o stanju javne zaduženosti, na 31.12.2018. godine navedeni su podaci o iznosu nepovučениh sredstava po kreditima i projektima (ukupno 2.720.246.874 KM) i iznosu plaćene naknade za neangažirana kreditna sredstva (eng.commitment fee), koji u 2018. godini iznosi (6.322.771 KM),¹⁷ što je za 4.144.169 KM više u odnosu na prethodnu godinu. Izdaci za "commitment fee" nisu posebno iskazani u Glavnoj knjizi trezora, a evidentiranje se vrši na kontu ostalih naknada vezanih za pozajmljivanja.

Kao i prethodnih godina, u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su utjecali na plaćanje naknade za neangažiranje sredstava, niti nam je prezentirana bilo kakva analiza iz koje se može utvrditi jesu li obveze na temelju neangažiranih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduvjeta za angažiranje sredstava ili zbog nepoštovanja ugovorene dinamike i sporosti u implementiranju projekata za koja su odobrena sredstva.

Potrebno je da Vijeće ministara BiH, u suradnji s nadležnim institucijama odgovornim za implementiranje projekata, utvrdi razloge i ponudi rješenja u cilju otklanjanja uzroka neadekvatnog korištenja odobrenih kreditnih sredstava, čime bi se ujedno i smanjili troškovi neangažiranih kreditnih sredstava.

2.24. Zakon o vanjskim poslovima

Rad samog Ministarstva vanjskih poslova zahtijeva jasno regulirana pravila postupanja i ono se oslanja na vanjsku politiku koju kreira Predsjedništvo BiH, što je propisano i Ustavom Bosne i Hercegovine.

Značaj donošenja Zakona o vanjskim poslovima ogleda se u tome što bi istim trebala biti regulirana pitanja obavljanja vanjskih poslova, nadležnost i organizacija rada Ministarstva vanjskih poslova, osnivanje i rad DKP-a BiH, zatim diplomatska i konzularna zvanja te uvjeti i način njihovog stjecanja, kao i prava i dužnosti diplomata i drugih uposlenih u Ministarstvu vanjskih poslova i DKP mreži (pitanja plaća u DKP-ima, napredovanje u službi, popunjenost ključnih pozicija u sjedištu i kontinuitet u obavljanju poslova, kao i

¹⁷ Prilog 2 Informacije o stanju javne zaduženosti koja se objavljuje na web stranici Ministarstva financija i trezora BiH

druga pitanja od značaja za rad DKP-a BiH). Međutim, i nakon dugog niza godina, o čemu revizija redovito izvješćuje u svojim izvješćima, Zakon o vanjskim poslovima nije donesen. Od 2018. na snazi je Strategija vanjske politike za razdoblje 2018.–2023. godina, koju je usvojilo Predsjedništvo BiH. Strategija je usvojena u 2018., a pripremljen je i nacrt zakona. Iako je Radna grupa nacrt zakona sačinila, postoje zastoji u njegovom upućivanju u daljnju proceduru.

Potrebno je što prije usvojiti Zakon o vanjskim poslovima, koji bi značajnim dijelom omogućio uspješniju provedbu strategije vanjske politike BiH.

3. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE UČINKA

Tijekom 2018. godine Ured je objavio pet izvješća o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene sukladno Zakonu o reviziji Institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, Načelima revizije učinka VRI u BiH te Vodiču za reviziju učinka i Vodiču za osiguranje kvalitete u reviziji učinka u VRI u BiH, dokumentima koje je usvojio Koordinacijski odbor VRI u BiH. Za četiri izvješća, prezentirani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i dane preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH, ali i svim institucijama BiH za koje je relevantna problematika obrađena u izvješćima. Prema mišljenju Ureda, implementiranje preporuka bi osiguralo poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u područjima koja su bile predmet revizije. Peto izvješće je izvješće o realizaciji preporuka iz dva izvješća revizije učinka, objavljena u desetom mjesecu 2014. godine.

3.1. Realizacija preporuka revizije učinka

Ured za reviziju proveo je praćenje aktivnosti Institucija BiH na realizaciji preporuka revizije učinka za dva izvješća revizije učinka objavljena u listopadu 2014. godine. Predmet praćenja bile su preporuke iz izvješća revizije učinka „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“ i „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“. Praćenje je provedeno sukladno ISSAI – Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, Načelima revizije učinka, Vodiču za reviziju učinka i Vodiču za osiguravanje kvalitete u reviziji učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH. Temeljni cilj ovog izvješća je da se mjerodavnim institucijama i javnosti prezentiraju poduzete aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka, koje su dane s ciljem da se unaprijede područja koja su bila predmet revizije i sačuvaju proračunska sredstva.

Rezultati praćenja ukazuju na smanjenje postotka realizacije preporuka revizije, u odnosu na Izvještaj o praćenju realizacije preporuka iz 2017. godine. Djelomično je realizirano 18% preporuka, 36% preporuka je u početnoj fazi realizacije dok za 46% preporuka nisu poduzete aktivnosti. Generalno promatrano, nije ostvaren značajan napredak u revidiranim područjima. Za sveobuhvatno unapređenje potrebno je uložiti dodatne napore u realizaciju preporuka revizije. Na taj način doprinijet će se efektivnijem upravljanju sredstvima tekuće pričuve te na ekonomičniji način riješiti pitanje smještaja djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane.

U revidiranoj oblasti raspodjele i korištenja sredstava tekuće pričuve, stanje se nije značajnije promijenilo u odnosu na razdoblje vršenja revizije (2014. godina). Djelomična realizacija preporuka revizije dovela je do određenog unapređenja prakse u dijelu nadzora i izvješćivanja o korištenju sredstava tekuće pričuve.

Međutim, preporuke revizije nisu realizirane u dijelu koji se odnosi na donošenje jasnih pravila i procedura o korištenju sredstava tekuće pričuve, kao i određivanje oblasti od posebnog javnog interesa. Transparentnost u postupcima dodjele sredstava tekuće pričuve nije osigurana, pa se sredstva tekuće pričuve i dalje dodjeljuju bez javno objavljenih poziva.

U revidiranoj oblasti smještaja djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane nije došlo do promjene, odnosno poboljšanja. Ministarstvo obrane nije pristupilo rješavanju problema smještaja djelatnih vojnih osoba sukladno preporukama revizije. Iako je Ministarstvo obrane usvojilo Akcijski plan za implementiranje smještaja djelatnih vojnih osoba, izostale su aktivnosti Ministarstva, sukladno navedenom Akcijskom planu, koje bi doprinijele realizaciji preporuka revizije.

3.2. Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH

Nalazi revizije ukazuju na to da VM BiH nije osiguralo uspostavu transparentnog sustava praćenja realizacije ugovora, koji bi svim zainteresiranim stranama osigurao pouzdane informacije o realizaciji ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH na jednom mjestu. Postojeći sustavi praćenja su fragmentirani i ne nude mogućnost objave svih informacija o realizaciji ugovora. Jedan od uzroka nepostojanja pouzdanih informacija u sustavima praćenja realizacije ugovora leži u nepostojanju adekvatnih kontrolnih mehanizama.

Vijeće ministara BiH nije osiguralo ni sustavno uređenje procesa realizacije ugovora o javnim nabavama. U nedostatku sustavnog uređenja ni većina testiranih institucija BiH ne poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasne realizacije ugovora o javnim nabavama. S tim u svezi, institucije BiH nisu uspostavile kronološko dokumentiranje poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora, ne prate količinske realizacije ugovora, nemaju uspostavljene odgovarajuće procedure prijema roba i usluga i ne provode evaluacije realiziranih ugovora.

Rezultat ovakvog stanja je preko 85% ispitanih ugovora kod kojih je tijekom realizacije došlo do odstupanja od odredbi Zakona o javnim nabavama, nepoštivanja ugovorenih obveza i/ili nemogućnosti utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora. Bilo kakva odstupanja od ugovorenih uvjeta ili Zakona o javnim nabavama u fazi realizacije ugovora, kao jednoj od bitnih faza javnih nabava, stavljaju u neravnotežan položaj ostale ponuđače, čime se obesmišljava cjelokupan sustav javnih nabava. Istovremeno, odstupanja u fazi realizacije ugovora mogu nanijeti i štetu proračunu institucija BiH iz razloga što nije osigurana nabava pod najpovoljnijim, odnosno ugovorenim uvjetima.

Preporuke su dane Vijeću ministara BiH, Ministarstvu financija i trezora BiH i institucijama BiH. Vijeću ministara BiH je preporučano da uspostavi evidencije o realizacijama ugovora u institucijama BiH na jednom mjestu, koje će osigurati javan uvid u sadržaje zaključenih ugovora, kao i izvješća o realizaciji ugovora, te da poboljša kontrolne mehanizme procesa realizacije ugovora. Također, preporučano je da se osigura sustavno uređenje procesa realizacije ugovora u institucijama BiH u vidu smjernica/vodiča kojima će se na sustavan način urediti aktivnosti prilikom realizacije ugovora. Ministarstvu financija i trezora je preporučano da u cilju unapređenja kontrole i osiguranja pouzdanih podataka o realizacijama ugovora, ali i podrške institucijama, iskoristi postojeće potencijale/mogućnosti ISFU sustava za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama i osigura korištenje istog u institucijama BiH za potrebe količinskog i financijskog praćenja realizacije ugovora. Institucijama BiH je preporučano da uspostave kronološko dokumentiranje svih poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora, zbrojne evidencije o količinskim i financijskim realizacijama ugovora, prilikom realizacije okvirnih sporazuma, kao i ugovora sa sukcesivnim isporukama, do uspostave sustavnog rješenja u okviru ISFU sustava. Preporučano je također da se

internim aktima uspostave i primjenjuju procedure komisijskog prijema roba, kao i da se provode analize, nakon realizacije ugovora, u okviru kojih će se konstatirati činjenice vezane za realizaciju ugovora i identificirati potencijalni problemi i dati eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabave.

3.3. Utvrđivanje carinske vrijednosti rabljenih motornih vozila

Nalazi revizije ukazuju na to da UNO nije uspostavila sustav carinjenja polovnih motornih vozila koji je jednoobrazan, transparentan i koji otklanja sumnje u mogućnost zlouporaba.

Uprava za neizravno oporezivanje nije osigurala jednoobraznost u utvrđivanju carinske vrijednosti vozila u različitim carinskim ispostavama. Neujednačenost kriterija na temelju kojih se utvrđuje i dokazuje carinska vrijednost polovnih vozila uzrokovala je situaciju da je carinjenje polovnih motornih vozila "povoljnije" u određenim carinskim ispostavama.

Iako je u postupku carinjenja vozila uspostavljena zavidna razina kontrola, Glavni ured UNO nije vršio analize usuglašenosti praksi utvrđivanja carinske vrijednosti vozila u različitim CI i nije poduzeo mjere koje će ih ujednačiti. S obzirom na to da ne postoje jedinstveni kriteriji za utvrđivanje i dokazivanje carinske vrijednosti vozila, otežan je nadzor i kasnija kontrola je li bilo zlouporaba u diskrecionom pravu utvrđivanja carinske vrijednosti rabljenih vozila.

Uprava za neizravno oporezivanje propušta priliku za bolju promociju procedura i rezultata rada carinske službe. Nedostatak informacija o carinskom postupku i njegovim rezultatima, pravima i obvezama uvoznika, mogućnosti žalbe na rad i postupanje carinskih službenika ne gradi povjerenje građana u zakonit rad carinske službe.

Imajući u vidu prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese unapređenju praksi rada carinske službe UNO, Ured za reviziju je preporučio UNO da osigura jednoobrazan pristup utvrđivanja carinske vrijednosti rabljenih motornih vozila u svim carinskim ispostavama. Također, preporučano je da Sektor za carine u Glavnom uredu UNO treba osigurati nadzor i kontrolu usuglašenosti praksi utvrđivanja carinske vrijednosti u različitim CI. Pored toga, UNO treba osigurati da se carinska vrijednost rabljenih motornih vozila utvrđuje po propisanom redoslijedu metoda za utvrđivanje carinske vrijednosti, kao i povećati promociju i transparentnost postupka carinjenja i njegovih rezultata.

3.4. Upravljanje strategijama na razini BiH

Nalazi ukazuju na to da su uspostavljene prakse planiranja, izrade, usvajanja, provedbe, izvješćivanja o provedbi i evaluaciji strategija, kao i nedostatan angažman svih sudionika, utjecali na neefikasnost procesa upravljanja strategijama.

Nepostojanje propisa kojima se regulira upravljanje strategijama, kao i strateško dugoročno planiranje, dovodi do različitih praksi u svim segmentima upravljanja strategijama. Proces predlaganja i planiranja strategija nije osigurao analize mogućnosti za provedbu istih, kako s aspekta potpore svih sudionika, tako i kapaciteta za provedbu, kao i prioritizacije istih.

Izvjješćivanje o strategijama ne osigurava potrebne informacije o ostvarenim rezultatima i ciljevima, efektima utrošenih financijskih sredstava za izradu i provedbu strategija, kao ni problemima u provedbi,

prijedlozima za unapređenje, na temelju kojih bi se trebale poduzimati aktivnosti na unapređenju. Aktivnosti Vijeća ministara nakon razmatranja izvješća su deklarativne prirode, bez dublje analize uzroka problema, jasnijeg definiranja načina i konkretnih mjera za otklanjanje probleme i aktivniji nadzor nad aktivnostima unapređenja, za šta odgovornost snose i institucije koje podnose takva izvješća.

Neefikasno upravljanje strategijama može dovesti do nepostizanja ili kašnjenja u postizanju zacrtanih ciljeva tj. izostanka napretka u oblastima u kojima se strategijom željelo unaprijediti stanje. Bez efikasnog upravljanja strategijama, riskiraju se sve naknadne odluke koje se baziraju na istim i kojima se oblikuje provedba javnih politika u jednoj ili više oblasti.

Strategije za koje je istekao rok za provedbu, a čiji ciljevi i efekti nisu postignuti, mogu imati za posljedicu nenamjenski utrošak sredstava i resursa utrošenih za izradu i provedbu strategije, propuštanje korištenja potencijalnih sredstava iz raspoloživih fondova, te stvaraju loš imidž Institucija i gubitak povjerenja javnosti u postizanje napretka u određenoj oblasti. Donošenje strategija nije samo sebi cilj i, kako se pokazalo, nije dostatan uvjet, već potreban preduvjet za realizaciju predviđenih ciljeva, aktivnosti i mjera za napredak u određenoj oblasti.

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH i institucijama kao i institucijama BiH koje učestvuju u planiranju, izradi, provedbi i izvješćivanju o strategijama. Vijeću ministara je preporučano da uspostavi i propisima uredi strateško, dugoročno planiranje, unaprijedi proces planiranja, kako strateškog tako i srednjoročnog, kao i da unaprijedi i utvrdi jedinstven okvir načina izvješćivanja o provedbi strategija i evaluaciji, ojača svoju ulogu u praćenju, analizi i poduzimanju korektivnih aktivnosti, i uspostavi transparentne evidencije svih usvojenih strategija i izvješća o istim. Pored toga, Vijeću ministara je preporučano da ojača vlastite kadrovske kapacitete za upravljanje strategijama, ali i kapacitete u svim institucijama BiH, kao i da osigura veći doprinos DEP i DEI u procesu upravljanja strategijama. Institucijama BiH koje planiraju, izrađuju, provode i izvješćuju o strategijama preporučano je da budu blagovremene i proaktivne u svim aktivnostima.

3.5. Aktivnosti Institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu

Nalazi i zaključci do kojih se došlo revizijom pokazali su da na razini Institucija VM BiH nisu poduzete odgovarajuće aktivnosti koje osiguravaju uspostavu efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva, niti su u procesu preispitivanja postojećih pravilnika Institucije VM BiH bile efikasne i blagovremene.

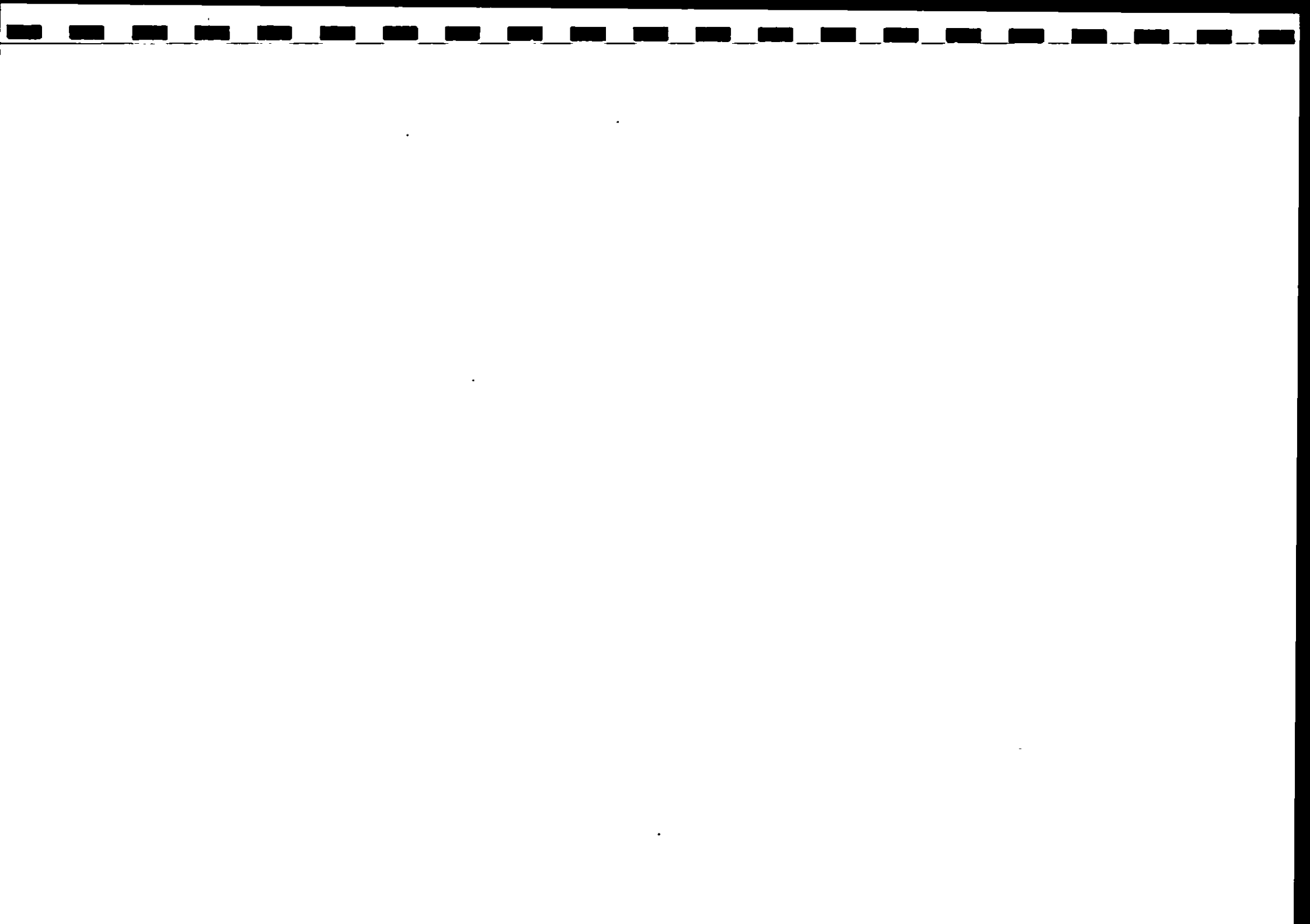
Iako je VM BiH u dva navrata, svojim odlukama iz 2003. i 2013. godine, iskazalo namjeru da osigura racionalan i efikasan ustroj, iz postupaka Institucija nadležnih za davanje mišljenja i Institucija koje sastavljaju prijedloge pravilnika ne može se zaključiti da su postignuti željeni efekti. Revizijom Institucija iz uzorka se nismo uvjerali da obrazloženja koja su sastavni dio pravilnika o unutarnjem ustrojstvu sadrže elemente koji omogućavaju objektivnu ocjenu primjene svih načela navedenih u Odluci, a koja bi trebala doprinijeti uspostavi racionalnog i efikasnog ustroja.

Studija je pokazala da institucije VM BiH nisu efikasne ni blagovremene u postupanju prema Odluci o načelima i Odluci o kriterijima iz 2013. godine u pogledu aktivnosti na usklađivanju pravilnika, kao i da su u procesu usklađivanja primijećene nedosljednosti u primjeni odluka te neispunjavanje propisane procedure. Ni nakon više od pet godina od donošenja odluka po kojima su institucije bile u obvezi svoje pravilnike uskladiti s odredbama ovih odluka u roku od godine dana, još uvijek sve institucije VM BiH to nisu uradile.

U cilju osiguranja uspostave efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva u institucijama VM BiH, Ured za reviziju je dao preporuke Vijeću ministara BiH, Upravnoj inspekciji Ministarstva pravde BiH, kao i institucijama BiH. Vijeću ministara BiH je preporučano da razmotri mogućnosti i modalitete suštinskog preispitivanja postojećeg unutarnjeg ustrojstva u institucijama VM BiH, s ciljem njihovog usklađivanja s definiranim načelima efikasnog i racionalnog ustrojstva. Pri tome je potrebno voditi računa o primjeni odredaba Izmjena i dopuna Jedinjstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i metodologije procjene utjecaja prilikom izrade propisa koje je usvojila Parlamentarna skupština BiH.

Pored toga, Vijeće ministara BiH treba osigurati da se priprema, davanje mišljenja i davanje suglasnosti na prijedloge pravilnika o unutarnjem ustrojstvu odvija efikasno. Upravna inspekcija treba osigurati provedbu nadzora nad primjenom propisa koji se odnose na pravilnike o unutarnjem ustrojstvu. Institucijama BiH koje donose pravilnike je preporučano da prilikom pripreme prijedloga pravilnika o unutarnjem ustrojstvu izvrše dokumentirane sveobuhvatne analize, sukladno definiranim načelima efikasnog i racionalnog unutarnjeg ustrojstva, kao i da sve svoje aktivnosti u procesu pripreme pravilnika o unutarnjem ustrojstvu provode sukladno zadanim rokovima i propisanim procedurama.

Sarajevo, 25.10.2019. godine





BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI

**IZVRŠENJA PRORAČUNA INSTITUCIJA
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2018. GODINU**



**URENJE ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
IZVJEŠĆENJE O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

www.uzr.gov.ba



IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
IZVRŠENJA PRORAČUNA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2018. GODINU

Broj: 02-16-1-1045/19

Sarajevo, 11. listopada 2019. godine

SADRŽAJ

I.	MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA	3
	MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA	3
	MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	6
II.	KRITERIJI	8
III.	IZVJEŠĆE O REVIZIJI	9
1.	UVOD	9
2.	REALIZACIJA PREPORUKA	9
3.	SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	15
4.	RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINACIJSKO IZVJEŠĆIVANJE	20
5.	PRORAČUN	22
6.	IZVRŠENJE PRORAČUNA	24
7.	PRIHODI I PRIMICI	25
8.	RASHODI	30
8.1.	Tekući izdaci	31
8.1.1.	Bruto plaće i naknade plaća	31
8.1.2.	Naknade troškova uposlenih	36
8.1.3.	Putni troškovi	36
8.1.4.	Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih vozila i usluge reprezentacije	37
8.1.5.	Troškovi zakupa	39
8.1.6.	Ugovorene usluge (ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima, upravni odbori i druga tijela u institucijama BiH)	39
8.2.	Kapitalni izdaci	41
8.3.	Višegodišnji kapitalni projekti	43
8.4.	Programi posebne namjene	45
8.5.	Tekući grantovi i transferi	46
8.6.	Kapitalni grantovi i transferi	47
8.7.	Fond za povratak	49
9.	IZRAVNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA	50
9.1.	Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	52
9.2.	Izmirenje obveza prema UNDP-u	53
9.3.	Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	53
9.4.	Isplata obveza po pravomoćnim sudbenim presudama	55
9.5.	Povećanje u udjelu kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD-u) i Međunarodnoj finacijskoj korporaciji (IFC-u)	58
9.6.	Namjenska sredstva od UMTS-a	59
10.	TEKUĆA PRIČUVA PRORAČUNA	60
11.	FINACIJSKI REZULTAT	62
12.	UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM TREZORA	64
13.	BILANCA STANJA	66
13.1.	Novčana sredstva, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe	67
13.2.	Stalna sredstva	68
13.3.	Kratkoročne obveze i razgraničenja	70
13.4.	Dugoročne obveze i razgraničenja	71
13.5.	Izvori sredstava	71
13.6.	Izvanbilančna evidencija	71
13.7.	Status državne imovine	72
13.8.	Popis sredstava i izvora sredstava	72
14.	IZVJEŠĆE O NOVČANIM TIJEKOVIMA	74
15.	INFORMACIJSKI SUSTAV	74
16.	KOMENTARI	77

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

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

MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje s rezervom

Izvršili smo reviziju **Izvješća o izvršenju Proračuna Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2018. godinu** (u daljnjem tekstu: **Izvješće o izvršenju Proračuna**) sačinjenog od Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: **Ministarstvo**), koji obuhvaća opisni dio i obrasce koji čine sastavni dio **Izvješća o izvršenju proračuna** koje je usvojeno od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: **Vijeće ministara**).

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte pitanja opisanih u odjeljku **Temelj za mišljenje sa rezervom**, **Izvješće o izvršenju proračuna** prikazuje istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza, prihoda i rashoda **Proračuna Institucija BiH na 31.12.2018. godine** i izvršenje proračuna i poslovni rezultat za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa prihvaćenim okvirom financijskog izvješćivanja.

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u **Izvješću**:

1. *Nije riješen status državne imovine (točka 13.7. Izvješća)*
2. *Popis sredstava i izvora sredstava nije u cijelosti izvršen na sustavan način, što uključuje sustavan pristup cjelokupnom procesu popisa kao i konačnim knjiženjima u cilju svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje (točka 13.8. Izvješća)*

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

Neovisni smo o **Ministarstvu i Vijeću ministara BiH** sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

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

Skretanje pozornosti¹

Ne izražavajući daljnju rezervu na mišljenje o izvješću o izvršenju Proračuna, skrećemo pozornost na sljedeće:

- Nedostatke i slabosti sustava kontrole uplate, naplate i evidentiranja neporeznih prihoda Institucija BiH (točka 7. Izvješća)
- Potencijalne obveze na temelju sudbenih sporova (točka 9.4. Izvješća)

Ključna pitanja revizije²

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

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

Odgovornosti rukovodstva za izvješće o izvršenju Proračuna

Rukovodstvo **Ministarstva i Vijeće ministara BiH** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju izvješća o izvršenju proračuna sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja na razini Institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonu o financiranju Institucija BiH, Zakonu o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu, Zakonu o zaduživanju, dugu i jamstvima BiH, Pravilniku o financijskom izvješćivanju Institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz financijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u danim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju izvješća o izvršenju Proračuna

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome je li izvješće o izvršenju Proračuna kao cjelina sačinjeno bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koje uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih Institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji. Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da,

¹ Odjeljak kojim revizor skreće pozornost korisnicima izvješća na pitanja koja su prezentirana ili objelodanjena u informacijama vezanim za predmet revizije, a koje su, prema revizorovoj profesionalnoj prosudbi, jako važne za razumijevanje takvih informacija od strane korisnika izvješća; u revizijskoj praksi ovaj odjeljak se naziva još i 'Isticanje pitanja'.

² Svrha priopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvješća o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljenu reviziju. Priopćavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima financijskih izvješća kako bi im pomogle u shvaćanju onih pitanja koja su, po revizorovoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji financijskih izvješća tekućeg razdoblja. Ključna pitanja revizije primjenjuju se na subjekte revizije koji imaju najveći utjecaj na proračun Bosne i Hercegovine i na konsolidirana financijska izvješća proračuna Bosne i Hercegovine.

pojedinačno ili zbirno, utječu na ekonomske odluke korisnika donijete na temelju tih finansijskih izvješća.

Kao sastavni dio revizije sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih Institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tijekom revizije. Mi također:

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

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

Revizija izvješća o izvršenju Proračuna obuhvata poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje proračuna, analize, izvješćivanje, unutarnju kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje Jedinim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacijskim sustavima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno servisiranje vanjskog duga BiH za 2018. godinu

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

MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

U svezi s revizijom Izvješća o izvršenju proračuna za 2018. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i Informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, aktivnosti, finansijske transakcije i Informacije Izvješća o izvršenju proračuna za 2018. godinu u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje

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

Neovisni smo o **Ministarstvu i Vijeću ministara BiH** sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

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

Skretanje pozornosti

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

- 1) *sporst uspostave finansijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH (točka 3. Izvješća)*
- 2) *Izmjene Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u svezi s policijskim dodatkom upućene su u parlamentarnu proceduru koja još uvijek nije okončana, tako da se isplata dodatka na plaće policijskih službenika u policijskim tijelima na razini BiH ne temelji na zakonu i podzakonskom aktu (točka 8.1.1. Izvješća)*
- 3) *sustav nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH još uvijek nije u cijelosti uspostavljen (točka 8.1.1. Izvješća)*
- 4) *višegodišnji kapitalni projekti na razini institucija BiH ne izvršavaju se planiranom dinamikom (točka 8.3. Izvješća)*
- 5) *nizak stupanj realizacije raspoređenih sredstava od UMTS dozvola (točka 9.6. Izvješća).*

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

Neovisni smo o **Ministarstvu i Vijeću ministara BiH** sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

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

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju Izvješća o izvršenju proračuna, rukovodstvo **Ministarstva i Vijeća ministara BiH** je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, finansijske transakcije i Informacije sukladne propisima kojima su regulirane i potvrđuje da je tijekom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrhovito i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje

utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

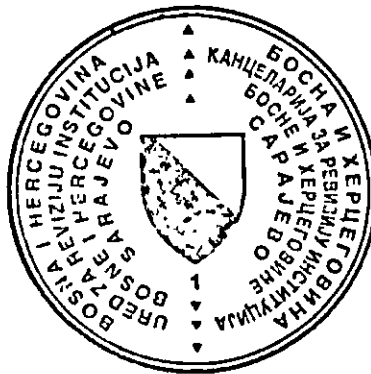
Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

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

Sarajevo, 25.10. 2019. godine

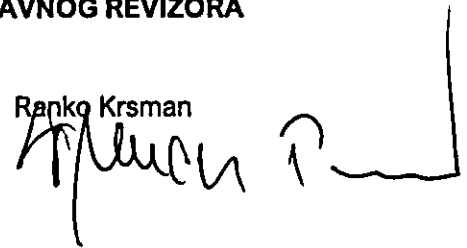
**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**


Jasmin Džica



**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman



II. KRITERIJI

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

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

- Zakon o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu
- Zakon o financiranju Institucija BiH
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o unutarnoj reviziji Institucija BiH
- Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH
- Pravilnik o finansijskom izvješćivanju Institucija BiH.

III. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. UVOD

Ured za reviziju Institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) je, sukladno Zakonu o reviziji Institucija BiH, izvršio reviziju Izvješća o izvršenju Proračuna. Izvješće o izvršenju Proračuna je sačinjeno u zakonskom roku (30.06.2018. godine) sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju, a na temelju podataka koje su proračunski korisnici putem Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) unijeli u Glavnu knjigu trezora, podataka koji se generiraju i izravno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje, podataka iz Sektora za proračun, podataka proračunskih korisnika i podataka iz raspoloživih evidencija Sektora za javni dug. Izvješće je u roku dostavljeno na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH. Vijeće ministara je izvješće usvojilo na 175. sjednici održanoj 23.07.2019. godine, a Predsjedništvo BiH 20.08.2019. godine.

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

Obveza proračunskih korisnika je da sačine Godišnje financijsko izvješće i dostave ga Ministarstvu najkasnije do 01. ožujka tekuće godine za proteklu godinu, zajedno s informacijom o sustavu unutarnjih kontrola realiziranih tijekom godine te poduzetim aktivnostima u cilju realizacije preporuka revizije iz prethodne godine. Proračunski korisnici su dužni da uz obrasce Godišnjeg Izvješća dostave i odgovarajuća tekstualna obrazloženja i bilješke bilančnih pozicija. Također, svaki proračunski korisnik je obavezan uz godišnje izvješće dostaviti i izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva Institucije u formi i sadržaju koji je propisalo Vijeće ministara³.

2. REALIZACIJA PREPORUKA

Ured za reviziju je izvršio financijsku reviziju Izvješća o izvršenju proračuna za 2017. godinu o čemu je sačinjeno izvješće o reviziji u kojem je izraženo mišljenje s rezervom o financijskim izvješćima u svezi s realnim iskazivanjem imovine u Zbrojnoj bilanci stanja i popisa sredstava, obveza i izvora sredstava kod Institucija BiH i Ministarstva pod šifrom „Trezor“ uz skretanje pozornosti na slabosti sustava kontrole uplata i naplate neporeznih prihoda Institucija i potencijalne obveze na temelju sudbenih sporova.

U dijelu Mišljenja o usklađenosti izraženo je mišljenje s skretanjem pozornosti u svezi s nedostatno razvijenim sustavom financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH; neodgovarajućeg postupanja Ministarstva po zahtjevima proračunskih korisnika i Vijeća ministara po zaključku o upošljavanju u institucijama BiH; zastoja u parlamentarnoj proceduri glede izmjene Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u svezi s policijskim dodatkom; nepotpune uspostave sustava nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH; niskog stupnja realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata, o čemu Vijeće ministara nije izvijestilo Parlamentarnu skupštinu BiH i nedonošenje posebne odluke Vijeća ministara za raspored sredstava od UMTS-a dozvola kao i niskog stupnja realizacije raspoređenih sredstava.

Ministarstvu su dane preporuke kojima se sugerira poduzimanje određenih aktivnosti na unapređenju poslovanja i otklanjanju nepravilnosti u daljnjem poslovanju.

³ Službeni glasnik BiH, broj 96/12

Ministarstvo je dostavilo odgovor Uredu za reviziju sukladno članku 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija BiH.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
Procesom revizije o sustavu financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH za 2018. godinu, može se zaključiti da je ostvaren napredak u tijeku 2018. godine u odnosu na 2017. godinu, da je nastavljeno sa aktivnostima na realizaciji zaključaka Vijeća ministara BiH, ali postoji značajan prostor za unapređenje i ubrzanje aktivnosti na ovim poljima kako bi stupanj razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH bio na zadovoljavajućoj razini.		○	
I dalje postoje zastoji u komunikaciji između proračunskih korisnika i Ministarstva glede davanja mišljenja na akte proračunskih korisnika.			○
Ne postoje adekvatne evidencije o statusu zaprimljenih zahtjeva od Institucija BiH.			○
Nismo se uvjerali da Vijeće ministara BiH pravovremeno odgovora na zahtjeve Institucija u svezi novog upošljavanja (postupanje institucija po Zaključku Vijeća ministara BiH)			○
Ne možemo potvrditi da Generalni sekretarijat Vijeće ministara BiH posjeduje uredne i pouzdane evidencije o zaprimljenim zahtjevima Institucija BiH, njihovom rangiranju u pogledu prioriteta i o statusu zahtjeva u pogledu davanja ili odbijanja suglasnosti za upošljavanje sa adekvatnim obrazloženjima.			○
U Strategiji reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2017.–2020. godina (stup IV.–1 Izvršenje proračuna) i indikatorima učinka za praćenje implementacije iste se navodi da je 2017. godina početna godina, a 2020. godina završna godina u kojoj treba uraditi pripremu plana za provedbu IPSAS standarda. Za 2018. godinu predviđeno je da se napravi usporedna analiza računovodstvenih politika i IPSAS standarda međutim, navedena aktivnost je prolongirana budući da zahtjev za tehničku pomoć od SAFE fonda nije odobren te je aktivnost oko Usporedne analize računovodstvenih politika i IPSAS standarda uključena kroz IPA 2017. čiji		○	

se početak implementacije očekuje u drugoj polovini 2019. godine.			
Aktivnosti u svezi s Implementacijom Strategije reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine nisu okončane. U 2018. godine nastavljene su aktivnosti na unapređenju programskog proračuna i povezivanja sa srednjoročnim planovima rada i raspoloživim strateškim dokumentima Institucija BiH. Također su održani sastanci sa proračunskim korisnicima na kojima je utvrđena inovirana programska struktura koja je usuglašena sa srednjoročnim programima rada Institucija BiH i Vijeća ministara BiH.			○
Ministarstvo je poduzelo određene aktivnosti kojom je obuhvaćena problematika evidentiranja i sravnjenja prihoda, ali su tijekom obavljanja revizije kod proračunskih korisnika ponovo konstatirani problemi u procesu praćenja i sravnjenja prihoda		○	
Sustavno nije riješeno pitanje reguliranja plaća i naknada uposlenih u institucijama BiH u smislu harmonizacije propisa za razinu zakonodavne, pravosudne i izvršne vlasti.			○
Nisu doneseni relevantni podzakonski akti za reguliranje prava na isplatu posebnog dodatka na plaću policijskih službenika.			○
Nisu definirane procedure i postupci za provođenje nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.			○
U 2018. godini nije bilo značajnijih izmjena pravilnika koji reguliraju uporabu telefona, službenih vozila i reprezentacijske. Na prijedlog Ministarstva financija i trezora BiH, Vijeće ministara BiH je donijelo Pravilnik o dopuni Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH, kojim je Agenciji za policijsku potporu BiH dano pravo na raspolaganje još jednim službenim vozilom.			○
Za pojedine institucije još uvijek nije riješeno pitanje trajnog smještaja, iako su sredstva za te namjene odobrena.			○
Nisu donesena jedinstvena pravila i Instrukcije za angažiranje vanjskih suradnika po ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.			○
Ministarstvo je pripremio Informaciju o realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata sa stanjem do 30.09.2018. godine koju je,	○		

zajedno sa zaključcima Vijeća ministara BiH, dostavilo Parlamentarnoj skupštini BiH			
Nisu okončane aktivnosti na donošenju Instrukcije o višegodišnjim projektima, u cilju uspostavljanja kvalitetnijeg procesa upravljanja kapitalnim projektima sukladno stvarnim potrebama za proračunskim sredstvima i sustavnim reguliranjem pitanja višegodišnjih projekata i uspostavljanje mehanizama kontrole za efikasnije korištenje proračunskih sredstava.			○
S obzirom na to da su i ove godine provođenjem pojedinačnih revizija kod proračunskih korisnika ustanovljene iste ili slične slabosti u vezi s isplatom grantova smatramo da nisu poduzete adekvatne aktivnosti kako bi se prevazišle utvrđene slabosti i uspostavio odgovarajući sustav odobravanja, izvješćivanja i evidentiranja grantova.			○
Ministarstvo je, u cilju zadovoljenja načela jednoobraznosti i pouzdanijeg praćenja, izvršilo preknjižavanje rashoda i raspoloživih udruženih sredstava na organizacijsku jedinicu Fonda za povratak.	○		
I pored činjenice da je Sporazum o udruživanju sredstava potpisan u listopadu, uporaba sredstava i realizacija projekata povratka i dalje teče sporo.			○
Nastavljene su aktivnosti na unapređenju kontrolnog mehanizma usklađenosti realiziranih izdataka za članarine u međunarodnim organizacijama sa Središnjom evidencijom koju vodi Ministarstvo vanjskih poslova BiH, ali još ima prostora za unapređenje po ovom pitanju.		○	
I dalje nema značajnije realizacije IPA projekata te napretka glede transparentnijeg izvješćivanja institucija o realizaciji IPA projekata.			○
Unaprijeđene su procedure po kojima Pravobranilaštvo BiH daje naloge Ministarstvu financija i trezora BiH za plaćanje po pravomoćnim presudama u paricijskom roku.	○		
Zakonski nije regulirano pravo na naknade (za topli obrok, prijevoz, odvojeni život i smještaj) uposlenih u pravosudnim institucijama BiH.			○

Nadležne institucije BiH nisu dostatno proaktivno i koordinirano pristupile pitanjima identifikacije i otklanjanja uzroka koji generiraju pokretanje sudbenih sporova.			<input type="radio"/>
Institucije BiH, pojedinačno u okviru svog poslovanja, nisu poduzimale odgovarajuće korektivne radnje kako bi se smanjio rizik od pogrešaka koje dovode do pokretanja sudbenih sporova i povećao stupanj odgovornosti i domaćinskog postupanja.			<input type="radio"/>
Sredstva od GSM licencija su u cijelosti realizirana u 2017. godini, zbog čega nije moguće ocijeniti konkretnu preporuku. Međutim, kod dodjele sredstava kapitalnih grantova iz sredstava od UMTS dozvola precizirana je obveza dostavljanja izvješća o utrošenim sredstvima.	<input type="radio"/>		
Donesene su nove odluke kojim je raspoređen veći dio sredstava od UMTS dozvola (raspoređen je iznos od 23.712.099 KM, a neraspoređeni iznos od 4.451.852 KM se prenosi u 2019. godinu). Međutim, realizacija namjenski dodijeljenih sredstava od UMTS dozvola nije zadovoljavajuća.		<input type="radio"/>	
U tekućoj godini, iz proračunske pričuve ponovo je vršena dodjela grantova bez utvrđivanja kriterija za dodjelu i adekvatne kontrole kako bi se osiguralo transparentno korištenje navedenih sredstava.			<input type="radio"/>
Iako ministarstvo kontinuirano prati poslovanja preko poslovnih banaka još uvijek postoji prostor za unapređenje istog u pogledu transferiranja sredstava i primjene načela nultog salda na transakcijskim računima.		<input type="radio"/>	
Iako je ministarstvo poduzimalo određene aktivnosti na rješavanju statusa računa koji nemaju promet duže razdoblje (poduzimanje aktivnosti po izvješću sa popisa, slanje upita inicijatorima za otvaranje računa) i dalje postoji potreba za nastavkom aktivnosti na rješavanju navedenog pitanja do konačnog uređenja ove oblasti.		<input type="radio"/>	
Ministarstvo je dovršilo nadogradnju informacijskog sustava koji daje mogućnost kreiranja izvješća o broju obavljenih transakcija na transakcijskim računima koje se okvirno provjeravaju, tako da je i dalje potrebno nastaviti aktivnosti na primjeni podataka iz sustava i uspostavljanju sustava kontrole fakturiranih usluga platnog prometa.		<input type="radio"/>	
Iako je Ministarstvo u prethodnim godinama upućivalo dopis svim proračunskim			<input type="radio"/>

korisnicima u svezi s pouzdanim i točnim izvješćivanjem, ponovno se u financijskim izvješćima proračunskih korisnika ne prezentiraju točni podaci i informacije o nastalim potraživanjima.			
Tijekom 2018. i 2019. godine implementiran je modul zaliha kod većih institucija koje raspolažu zalihama.	○		
Nije riješeno pitanje evidentiranja tečajnih razlika sukladno općeprihvaćenim računovodstvenim načelima.			○
Još uvijek nije pouzdano iskazana vrijednost stalnih sredstava na razini Institucija BiH.			○
Ministarstvo nije sačinilo odgovarajuća obrazloženja vezano za pozicije koje se vode u izvanbilančnoj evidenciji.			○
Pitanje statusa državne imovine još uvijek nije riješeno			○
Ponovno su identificirani značajni nedostaci prilikom popisa imovine i obveza kod proračunskih korisnika.			○
Ministarstvo je izvršilo sveuobuhvatan popis sredstava pod šifrom "Trezor" te je isti usvojen od strane odgovorne osobe. Međutim, popisom iskazana i potvrđena stanja nisu potkrijepljena odgovarajućom dokumentacijom.		○	
Ministarstvo je povezalosve institucije za koje postoji tehničko rješenje na informacijski sustav trezora putem SDH mreže.	○		
Prilagođen je projektni zadatak sukladno novim okolnostima kako bi dobili optimalno rješenje rezervne lokacije i nastavljene aktivnosti s ciljem implementacije iste.	○		
Urađena je analiza koja obuhvata nedostatke i rizike funkcioniranja postojećeg BPMIS sustava i načelno dati prijedlozi rješenja. Integraciju sa ISFU sustavom bit će moguće pratiti prilikom implementiranja novog rješenja.		○	
Ministarstvo nije obavijestilo sve institucije da postoji mogućnost korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama, kako se ne bi provodile nabave aplikacija koje su već implementirane u Ministarstvu financija i trezora kao centralizirane aplikacije za potrebe Institucija BiH. Kako institucije nisu obavještene tako sa njima nisu provedene konsultacije za uporabu centraliziranog modula za upravljanje zalihama.			○

Realiziran je dinamički plan implementiranja novog sustava blagajničkog poslovanja kroz pomoćnu knjigu Obveza prema dobavljačima.	<input checked="" type="radio"/>		
Ministarstvo je analiziralo stvarnu potrebu za licencama kod implementacije projekta uspostave rezervne lokacije. Realizacija projekta uspostave rezervne lokacije je u tijeku.		<input type="radio"/>	
Ministarstvo je kreiralo analizu mogućeg unapređenja informacijskog sustava.	<input checked="" type="radio"/>		
Izvršene su korekcije uočenih nedostataka i testiranja točnosti istih na sustavu za obračun i isplatu plaća i naknada za potrebe oružanih snaga BiH. U tijeku je priprema analize mogućnosti i isplativosti da se novi sustav za obračun i isplatu plaća i naknada za potrebe Oružanih snaga BiH implementira kao jedinstven sustav obračuna plaća za institucije BiH, u cilju uspostave efikasnijeg sustava.		<input type="radio"/>	
Ministarstvo nije analiziralo troškove održavanja OWIS sustava za sve institucije niti je predložilo model kojim bi uspostavili ekonomičnije održavanje sustava za upravljanje dokumentima.			<input type="radio"/>

Napomena: Nije bilo situacija u 2018. godini u kojima bi se uradila preporučena analiza vezano za održavanje IT sustava u budućem razdoblju koji se razvijaju po novim projektima.

3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

- **Unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru**

Interna financijska kontrola u javnom sektoru (Public Internal Financial Control – PIFC) obuhvata dio načela *acquis communautaire* koje je uspostavila Europska unija kao cjelovit sustav internih financijskih kontrola za dobro upravljanje prihodima, rashodima, sredstvima i obvezama u javnom sektoru, bez obzira na njihov izvor. Cilj ovog sustava je uvođenje viših standarda kontrole u upravljanje javnim sredstvima, razvoj i jačanje sustava odgovornosti i upravljanje sredstvima zasnovano na načelima „vrijednost za novac“ što podrazumijeva razvoj sustava upravljanja i kontrole koji su u funkciji praćenja za šta i kako se troše proračunska sredstva, a ne samo koliko se troše. Sustav internih financijskih kontrola u javnom sektoru čine tri osnovna stupa:

- Financijsko upravljanje i kontrola,
- Interna revizija i
- Središnja harmonizacijska jedinica,

koji zajedno funkcioniraju i koji trebaju dati razumno uvjerenje da interne kontrole funkcioniraju adekvatno i efikasno.

Strategijom razvoja sustava internih financijskih kontrola u institucijama BiH za razdoblje 2016.–2018. godina određeni su dalji ciljevi i aktivnosti razvoja internih financijskih kontrola u institucijama

BiH. Sukladno navedenom, SHJ je pripremila operativni godišnji akcijski plan za 2018. godinu, u kojem su precizno definirane aktivnosti i razdoblje izvršenja u svezi s realizacijom utvrđenih ciljeva daljnjeg razvoja upravljanja javnim financijama. U tijeku 2018. godine, a sukladno ciljevima u strategiji i akcijskom planu, SHJ je u oblasti unutarnje revizije utjecala na unapređenje regulative i metodologije rada unutarnje revizije, jačanje kapaciteta unutarnje revizije i povećanje učinka i kvalitete rada unutarnje revizije.

Financijsko upravljanje i kontrola: Financijsko upravljanje i kontrola predstavlja sveobuhvatan sustav politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja i za koji je odgovoran rukovoditelj institucije. Uspostavljeni sustav treba davati razumno uvjerenje da se uspješno upravlja rizicima i da se ciljevi institucije ostvaruju na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Zakonom o financiranju Institucija BiH⁴ definirana su načela, sustav i harmonizacija financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH. Sukladno navedenom Zakonu i podzakonskim aktima, rukovoditelji Institucija su u obvezi da uspostave, razvijaju i provode financijsko upravljanje i kontrolu. Procesom revizije uočeno je da sve institucije ni u 2018. godini nisu implementirale sustav financijskog upravljanja i kontrole ili su ga djelomično implementirale. Imajući u vidu činjenicu da su zakonske odredbe koje definiraju uspostavu sustava na snazi već četvrtu godinu, pri tome cijeneći da je uspostava navedenog sustava zahtjevan proces, Ured za reviziju Institucija BiH je kroz pojedinačna izvješća za osam institucija, ne izražavajući rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrenula pozornost na to da sustav financijskog upravljanja i kontrole nije implementiran sukladno relevantnim propisima.

Pored toga, uočeno je da sve institucije i pored zakonom definirane obveze nisu blagovremeno sačinile i dostavile Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole. Prema izvješću Središnje harmonizacijske jedinice, Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole za 2018. godinu u propisanom roku je dostavila 51 institucija, 18 institucija je izvješće dostavilo sa zakašnjenjem, dok šest institucija nije dostavilo izvješće.

Sagledavajući uspostavljanje sustava financijskog upravljanja i kontrole, može se zaključiti da proces uspostave nije okončan. Naime, s jedne strane postoje institucije koje nisu provele osnovne aktivnosti u pogledu uspostave sustava financijskog upravljanja i kontrole, a s druge strane, od institucija koje su dokumentovale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika se očekuje da rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenata.

Interna revizija: Interna revizija je neovisno, objektivno uvjerenje i konzultantska aktivnost kreirana s ciljem da se doda vrijednost i unaprijedi poslovanje organizacije. Sukladno Zakonu o internoj reviziji Institucija BiH⁵, Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH⁶ i Pravilniku o upošljavanju internih revizora u institucijama BiH⁷ pokrenute su aktivnosti na uspostavljanju unutarnje revizije u institucijama BiH. Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH definirano je uspostavljanje 18 jedinica unutarnje revizije koje bi vršile funkciju unutarnje revizije u 78 institucija BiH⁸, od ukupnog broja uspostavljenih jedinica unutarnje revizije njih deset funkciju unutarnje revizije obavljaju samo u matičnoj instituciji, dok njih

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

⁵ Službeni glasnik BiH broj: 27/08 i 32/12

⁶ Službeni glasnik BiH broj: 49/12 i 69/17

⁷ Službeni glasnik BiH broj: 81/12 i 99/14

⁸ Razlika u broju institucija navedenih u Odluci u odnosu na broj institucija za koje Ured za reviziju (74) radi reviziju finansijskih izvješća se odnosi na: Zavod za izvršenje kaznenih sankcija (još nije uspostavljen), Regulatorni odbor željeznica (proračun sadržan u proračunu Ministarstva komunikacija i prometa), Državno regulatorno povjerenstvo za električnu energiju i Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH-BHANSa.

osam usluge unutarnje revizije vrši u više institucija. Procesom revizije uočeno je da pojedine institucije nisu potpisale, sa nadležnim Jedinicama unutarnje revizije, povelju i sporazum o vršenju funkcije unutarnje revizije iako navedeni dokumenti predstavljaju polaznu osnovu za pružanje usluga unutarnje revizije. Točnije, sa Jedinicom unutarnje revizije Ministarstva pravde, navedene dokumente nisu potpisali Ustavni sud BiH, Sud BiH i Tužiteljstvo BiH, kao ni Predsjedništvo sa Jedinicom unutarnje revizije Ministarstva financija i trezora BiH. Navedene institucije su, u proteklim godinama, osporavale potpisivanje ovih dokumenata s nadležnim Jedinicama unutarnje revizije, tako da funkcija unutarnje revizije u istim ni u 2018. godini nije uspostavljena. Ustavni sud je u ožujku donio Odluku⁹, koja je konačna i obvezujuća, i prema kojoj propisivanjem uspostavljanja unutarnje revizije za Ustavni sud, na način da je Jedinica unutarnje revizije Ministarstva pravde BiH, kao izvršnog organa vlasti nadležna za obavljanje unutarnje revizije Ustavnog suda. Na ovaj način, ne dajući mogućnost Ustavnom sudu da samostalno ocijeni postojanje potrebe i način uspostavljanja unutarnje revizije, krši se načelo samostalnosti i neovisnosti Ustavnog suda u odnosu na druga tijela vlasti i bilo koje vanjske utjecaje.

Stoga je, u cilju unapređenja unutarnje revizije direktor Središnje harmonizacijske jedinice u kolovozu 2019. godine donio novu Odluku¹⁰ kojom je predviđeno da se, uz definirane kriterije, uspostavi još jedna jedinica unutarnje revizije u Sudu BiH, koja bi obavljala funkciju u unutarnje revizije i u Tužiteljstvu BiH, dok je Ustavnom sudu ostavljena mogućnost da samostalno ocijeni potrebu za vršenjem funkcije unutarnje revizije sukladno odredbama Zakona, uz mogućnost samostalnog izbora jedinice unutarnje revizije.

Nadalje, procesom revizije je konstatirano da Ministarstvo sigurnosti i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela nisu sukladno važećim propisima izvršili usklađivanje postojećih pravilnika o unutarnjem ustroju u dijelu koji se odnosi na internu reviziju. Direkcija je, u siječnju 2013. godine, dobila suglasnost Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija i trezora BiH na Prijedlog pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem ustroju, a Ministarstvo sigurnosti u veljači 2017. godine. Međutim, suglasnost Vijeća ministara BiH nije pribavljena, jer su osim izmjene u dijelu vezanom za internu reviziju predlagane i izmjene pravilnika i za druge organizacijske dijelove. Napominjemo da je Vijeće ministara usklađivanje pravilnika (u dijelu unutarnje revizije) promptno rješavalo za ostale institucije koje su predlagale izmjenu samo u dijelu unutarnje revizije.

Središnja harmonizacijska jedinica (SHJ): SHJ je sačinila godišnja konsolidirana izvješća o internoj reviziji i financijskom upravljanju i kontroli u kojima je dana ocjena razvoja sustava unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole. Vijeće ministara BiH se na 173. sjednici, održanoj 10.6.2019. godine, upoznao sa Godišnjim konsolidiranim izvješćem unutarnje revizije za 2018. godinu, na temelju kojeg je donijelo zaključke kojima se zadužuje SHJ da nastavi sa unapređenjem i razvojem sustava unutarnje revizije, da se osiguraju sredstva i provedu procedure upošljavanja internih revizora u 2019. godini, da se rukovoditelji jedinica unutarnje revizije i unutarnji revizori u svom radu pridržavaju metodologije i naputaka SHJ, kao i da se osiguraju aplikativna softverska rješenja koja omogućavaju planiranje, vršenje i izvješćivanje o procesima unutarnje revizije zasnovana na najboljim praksama revizije.

Na istoj sjednici, Vijeće ministara BiH je usvojilo i Konsolidirano izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH sa zaključcima kojim se zadužuju institucije BiH da nastave aktivnosti na razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrole, da se nastave aktivnosti na realizaciji zaključaka Vijeća ministara BiH u svezi s konsolidiranim izvješćima za prethodne godine, da Agencija za državnu službu BiH u suradnji sa SHJ obuke iz oblasti financijskog upravljanja i kontrole uvrsti u

⁹ Odluka Ustavnog suda o neprihvatanju zahtjeva Ministarstva pravde BiH za potpisivanje Povelje unutarnje revizije i Sporazuma o vršenju unutarnje revizije u Ustavnom sudu BiH (broj: SU-02-411/18 od 22.3.2018. godine)

¹⁰ Službeni glasnik BiH broj: 59/19

obvezne menadžerske obuke, da Ministarstvo predloži dopune kaznenih odredbi Zakona o financiranju Institucija BiH koje će se odnositi na sankcije rukovoditeljima Institucija zbog neblagovremenog dostavljanja godišnjih izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole.

PREPORUKA 1

Imajući u vidu činjenicu da je i kroz financijska izvješća Institucijama Ured za reviziju skretao pozornost na neuspostavljanje unutarnje revizije i sustava financijskog upravljanja i kontrole potrebno je da Ministarstvo, putem SHJ, nastoji osigurati da rukovoditelji Institucija dosljedno primjenjuju propise.

- **Postupanje Ministarstva po zahtjevima proračunskih korisnika**

Ured za reviziju je tijekom pojedinačnih financijskih revizija za 2018. godinu uočio da je bilo određenih zastoja u komunikaciji između proračunskih korisnika i Ministarstva u pogledu davanja mišljenja na akte proračunskih korisnika.

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje suglasnosti i mišljenja Ministarstva mogli smo zaključiti da dostavljeni pregledi pokazuju da u određenim slučajevima Ministarstvo ne razmatra i ne daje odgovore Institucijama BiH u razumnom roku po zaprimljenim zahtjevima, pri čemu nam nisu poznati pojedinačni razlozi za izostanak odgovora. Također, dostavljeni pregled ne obuhvata nosioce aktivnosti i rokove za postupanje, te obrazloženja ne davanja odgovora Institucijama po zaprimljenim zahtjevima. Posebno je važno navesti izostanak odgovora po aktima ili prijedlozima akata, koji imaju financijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

U izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Ministarstva financija i trezora BiH za 2018. godinu je skrenuta pozornost da, u određenim slučajevima, postoje zastoji u komunikaciji između proračunskih korisnika i Ministarstva u pogledu davanja mišljenja na pojedine akte proračunskih korisnika.

U pojedinim slučajevima zbog izostanka mišljenja Ministarstva prijedlozi i zahtjevi proračunskih korisnika BiH nisu razmatrani na sjednicama Vijeća ministara BiH

Također je u izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Generalnog tajništva Vijeća ministara BiH za 2018. godinu konstatirano da postoje određeni zastoji u komunikaciji između proračunskih korisnika i Vijeća ministara BiH u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala ili nerazmatranje istih uopće.

Smatramo da ovakva praksa obrade zahtjeva proračunskih korisnika i izostanak blagovremenog odgovora nije prihvatljiva i nije sukladna članku 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH¹¹ i može imati negativne posljedice po proračunska sredstva te druge eventualne posljedice.

PREPORUKA 2

Ponovo preporučamo Ministarstvu da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva proračunskih korisnika, prije svega u cilju cjelovitog izvršavanja dodijeljenih nadležnosti ali i zbog svih negativnih posljedica koje izostanak postupanja Ministarstva može imati na određenu oblast koja je obuhvaćena tim aktima.

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 22/03

PREPORUKA 3

Potrebno je da Ministarstvo unaprijedi evidencije zaprimljenih zahtjeva koje će se voditi u kontinuitetu i u kojim će biti određeni nositelji aktivnosti i rokovi za postupanje, odnosno davanje odgovora Institucijama po zaprimljenim zahtjevima.

- **Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustroju institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH**

Sistematizacija radnih mjesta je dokument koji uključuje detaljniji opis radnih mjesta, kao što su radni zadaci, odgovornosti i ovlasti, te dodatne specifikacije poput stručne spreme, radnog iskustva, posebnih sklonosti i kompetencija uposlenika¹², stoga je pravilnik o unutarnjem ustroju organa uprave je jedan od osnovnih dokumenata za uspostavljanje i osiguranje efikasnog poslovanja i rukovođenja organima uprave.

Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obvezi da do kraja travnja 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustroju sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja organa uprave Bosne i Hercegovine¹³ i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine¹⁴.

Odjel za reviziju učinka Ureda za reviziju institucija BiH je proveo reviziju učinka na temu „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu“¹⁵.

Uvidom u financijska izvješća pojedinačnih proračunskih korisnika (institucija) može se konstatirati da je u tijeku 2018. usvojeno 13 pravilnika.

Ukupno je šest institucija, sa mišljenjima svih relevantnih institucija, dostavilo pravilnike na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH (od navedenog broja jedan pravilnik je dostavljen 2015. a drugi 2019., tako da je u tijeku 2018. Vijeću ministara BiH dostavljeno četiri pravilnika na razmatranje i usvajanje). Navedene prijedloge pravilnike Vijeće ministara BiH u 2018. godini nije razmatrao.

Potrebno je napomenuti da su određene institucije u prethodnim godinama dostavile Prijedlog pravilnika o unutarnjem ustroju Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje sa pribavljenim mišljenjima nadležnih institucija sukladno važećim odlukama Vijeća ministara BiH, međutim, sukladno Obavijesti¹⁶ Generalnog tajništva Vijeća ministara BiH, institucije su povukle predmetni prijedlog iz procedure zbog promjena rukovodstva u instituciji. U međuvremenu je objavljena Odluka o izmjenama i dopunama odluke o razvrstavanju radnih mjesta¹⁷ kojom su dodane dopune za radno mjesto tajnika i rukovoditelja organizacijskih jedinica vezano za financijsko upravljanje i kontrolu.

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

Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH je sačinilo Obavijesti¹⁸ o zaključku Vijeća ministara BiH na 143. sjednici održanoj 23. svibnja 2018. godine, kojim je zadužio institucije Vijeća ministara BiH, čiji se pravilnici o unutarnjem ustroju i sistematizaciji nalaze u proceduri ishoda suglasnosti od strane Vijeća ministara BiH, a u kojima se od vremena podnošenja prijedloga pravilnika do dana donošenja predmetnog zaključka promijenilo rukovodstvo, da iste zanove na način da ih novi rukovoditelji verificiraju i pribave inovirana mišljenja nadležnih institucija.

¹² Stručni članak „Postupak definiranja zadataka, odgovornosti, ovlasti i kompetencija u sustavima upravljanja“, Kondić, V., Bojanić B., Horvat M., 2015. godina.

¹³ Službeni glasnik BiH, broj 30/13

¹⁴ Službeni glasnik BiH, broj 30/13, 67/15 i 51/18

¹⁵ http://www.revizija.gov.ba/revizion_i_zvjestaji/revizija_ucinka/izvjestaji2019/?id=6177

¹⁶ Broj 05-07-1-1384/18 od 23.5.2018. godine

¹⁷ Službeni glasnik BiH, broj 51/18

¹⁸ Broj 05-07-1-1384/18 od 23.5.2018. godine

U Izvješću o obavljenoj finansijskoj reviziji Generalnog tajništva Vijeća ministara BiH za 2018. godinu je konstatirano da postoje određeni zastoji u komunikaciji između proračunskih korisnika i Vijeća ministara BiH u pogledu blagovremenog razmatranja dostavljenih materijala ili nerazmatranje istih uopće, te usvajanja i davanja suglasnosti na akte proračunskih korisnika (npr. rješenja o imenovanju i razrješenju rukovoditelja institucija, suglasnosti na zahtjeve za upošljavanje, pravilnike o unutarnjem ustroju i druge specifične pravilnike i odluke iz nadležnosti Institucija Bosne i Hercegovine) pri čemu nam nisu poznati razlozi za isto.

U tijeku obavljanja revizije nisu nam predočene analize do sada okončanih aktivnosti po navedenim odlukama Vijeća ministara BiH niti plan aktivnosti za okončanje započetog procesa.

PREPORUKA 4

Neophodno je da nadležne Institucije (Vijeće ministara, Ministarstvo) osiguraju da se priprema, davanje mišljenja i davanje suglasnosti na prijedloge pravilnika o unutarnjem ustroju odvija efikasno.

4. RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINACIJSKO IZVJEŠĆIVANJE

Funkcioniranje Informacijskog sustava finansijskog upravljanja (ISFU) sa finansijsko-računovodstvenog aspekta je centralizirano s automatiziranim sustavom Glavne knjige trezora i pomoćnih knjiga, s tim da nadzor i kontrolu nad sustavom provodi Ministarstvo. Osnovna pravila za evidentiranje knjigovodstvenih podataka u ISFU sustav su navedena u Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH iz 2015. godine. Prihodi i rashodi proračunskih korisnika, kao i raspoloživa namjenska sredstva i višegodišnji projekti proračunskih korisnika se unose po izvorima sredstava (fondovima), s tim da se evidentiranje tekućih i kapitalnih izdataka vrši i kroz funkcionalnu klasifikaciju (COFOG). U tijeku 2018. godine je Ministarstvo za određene procese finansijskog poslovanja donijelo instrukcije sa procedurama postupanja u cilju unapređenja postojećeg sustava od kojih ističemo: Instrukcija o izmjeni i dopuni Instrukcije o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih člankom 108. Zakona o javnim nabavama BiH; Instrukcija o načinu kontrole naplate prihoda – sravnjenje i efikasnije praćenje naplate prihoda putem uvođenja dodatnih mjera i evidencija te pouzdanije i točnije izvješćivanje o istim; Instrukcija za zatvaranje pomoćnih i Glavne knjige trezora za 2018. godinu i dr.

Izvješća proračunskih korisnika: Sukladno Pravilniku o finansijskom izvješćivanju i instrukcijama Ministarstva svih 75 proračunskih korisnika je sačinilo i podnijelo finansijska izvješća za proračunsku 2018. godinu. Međutim, konstatirano je da pojedini proračunski korisnici iste nisu dostavili u propisanom roku, do 04.03.2019. godine. Kašnjenje u predaji finansijskih izvješća je kod pojedinih institucija bilo par dana, izuzev Ministarstva vanjskih poslova koje je izvješće predalo 27.03.2019. godine i Agencije za unapređenje inozemnih investicija (FIPA) čije je izvješće zaprimljeno 29.03.2019. godine.

Na temelju kontrole ispravnosti i kompletnosti finansijskih izvješća proračunskih korisnika koje su izvršili u Odsjeku za kontrolu izvršenja proračuna i izvješćivanje i Odsjeku za analizu planiranja i izvršenja proračuna Ministarstva u razdoblju ožujak – svibanj 2019. godine kod određenih proračunskih korisnika uočene su nepravilnosti u finansijskim izvješćima tako da su vršene i korekcije istih koje su dostavljane u razdoblju ožujak – svibanj 2019. godine. Nakon izvršenih korekcija u svim slučajevima proračunski korisnici nisu o istom informirali Ured za reviziju. Najčešće greške koje su proračunskih analitičari Ministarstva konstatirali odnosile su se na tablice 6 i 6/1 - Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama i projektima za 2018. godinu, te neusuglašenost između iskazanih podataka na klasi 0 i 8. Također, primijetili su da se u više godina kod istih korisnika

ponavljaju iste ili slične greške prilikom sačinjavanja godišnjeg izvješća, a česte su i tehničke greške prilikom preuzimanja (prepisivanja) podataka iz ISFU sustava.

Analizom bilješki uz financijska izvješća, postupcima revizije konstatirano je da pojedine institucije daju kratka obrazloženja godišnjeg izvršenja proračuna, bez objašnjenja uzroka neproporcionalnog izvršenja godišnjeg plana značajnih prihoda, primitaka, rashoda i izdataka iz kvalifikaciju odstupanja po uzrocima nastajanja. Najčešće se davao samo osvrt na razloge niske realizacije na pozicijama bruto plaća i naknada, dok su obrazloženja za druge rashode, kao i za bilančne pozicije navedene u bilanci stanja dosta štura. Također, u sklopu godišnjeg financijskog izvješća nisu pravodobno dostavljeni izvješće o radu pojedinih institucija za 2018. godinu te Izjava o ostvarenim ciljevima, kako je propisano člankom 22a. Zakona o financiranju institucija BiH te Instrukcijom Ministarstva financija i trezora BiH za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju Proračuna proračunskih korisnika za razdoblje od 01.01. do 31.12.2018. godine. Konstatirano je i da je pregled dinamike upošljavanja (obrazac 4/1) sačinjen na temelju Instrukcije za sačinjavanje godišnjeg izvješća, ali se u obrascu ne prikazuju podaci o odobrenom dodanom upošljavanju, osim kroz stvarni broj na kraju godine, pa se stiče utisak da je upošljavanje realizirano u broju većem od odobrenog. Nadalje, procesom revizije uočeno je da institucije različito postupaju prilikom popunjavanja podataka u obrascu 4/1, a koje se odnosi na podatke o osobama kojima je odobreno neplaćeno odsustvo. Instrukcijom Ministarstva nije preciziran način evidentiranja osoba koje su na neplaćenom odsustvu, s tim da je prethodne godine institucijama dana uputa e-mailom o načinu izvješćivanja o broju uposlenih i dinamici broja uposlenih. Zbog nejasnih uputa, uočeno je da institucije po istoj problematici postupaju različito. Također, uvidom u set financijskih izvješća proračunskih korisnika uočeno je da obrasce za financijska izvješća u određenom broju slučajeva ne potpisuje rukovoditelj Institucije.

PREPORUKA 5

Potrebno je da Ministarstvo za uočene nedostatke koji se ponavljaju kroz izvješća proračunskih korisnika, u cilju jednoobraznog postupanja, Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna skrene pozornost proračunskim korisnicima na obvezu dosljedne primjene zakonskih odredbi prilikom sačinjavanja financijskih izvješća.

Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o financijskom izvješćivanju Institucija BiH od 14.12.2017. godine obvezuju se institucije BiH da godišnja financijska izvješća (obrasce i tekstualna obrazloženja) objavljuju na web stranici svoje institucije 10 dana nakon usvajanja istih od strane nadležnih organa, a najkasnije do 30.06.2019. godine. Nakon objavljivanja godišnjih financijskih izvješća na svojim web stranicama, proračunski korisnici se obvezuju da o istom pismeno obavijeste Ministarstvo financija i trezora BiH i Ured za reviziju Institucija BiH. Također, Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju Proračuna proračunskih korisnika za razdoblje 01.01. - 31.12.2019. godine je definirano da se proračunski korisnici obvezuju da nakon objavljivanja godišnjih financijskih izvješća na svojim web stranicama o istom pismeno obavijeste Ministarstvo financija i trezora BiH i Ured za reviziju Institucija BiH.

Na temelju predočene dokumentacije, kao i pregledom web stranica proračunskih korisnika, ustanovili smo da određene institucije nisu u propisanom roku objavile svoja izvješća ili dostavile informaciju Ministarstvu i Uredu za reviziju.

Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor: Sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji BiH, Povjerenstvo za računovodstvo i reviziju BiH je nadležno za usvajanje Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, a koji ni u 2018. godini nisu usvojeni na razini Institucija Bosne i Hercegovine. Usvajanjem Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (International Public Sector Accounting Standards - IPSAS) osigurala bi se izrada pouzdanih financijskih izvješća koja bi bila interno i međunarodno usporediva. Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH precizirano je da će do objavljivanja međunarodnih računovodstvenih standarda za vlade

I druge pravne osobe iz javnog sektora, proračuni, proračunski korisnici i vanproračunski fondovi u BiH, primjenjivati važeće propise institucija BiH, entiteta i Distrikta o računovodstvu i finansijskom izvješćivanju.

U Strategiji reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2017.–2020. godina (stup IV–1 Izvršenje proračuna) i indikatorima učinka za praćenje implementacije iste navodi se da je 2017. godina početna godina, a 2020. godina završna godina u kojoj treba uraditi pripremu plana za provedbu IPSAS standarda.

Vijeće ministara BiH je 10.06.2019. godine usvojilo Izvješće o Implementiranju Strategije reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH 2017. – 2020. godina. Za 2018. godinu predviđeno je da se napravi usporedna analiza računovodstvenih politika i IPSAS standarda. Međutim, navedena aktivnost je prolongirana budući da je Ministarstvo očekivalo pozitivan odgovor na podneseni zahtjev za tehničku pomoć od SAFE fonda, s obzirom na to da im je taj zahtjev odbijen aktivnost oko Usporedne analize računovodstvenih politika i IPSAS standarda su uključene kroz IPA 2017 čiji se početak implementacije očekuje u drugoj polovini 2019. godine.

PREPORUKA 6

I dalje je potrebno da Ministarstvo u saradnji s Vijećem ministara i nadležnim povjerenstvom nastavi s aktivnostima osiguranja osnovnih pretpostavki za usvajanje i primjenu Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

5. PRORAČUN

Sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH¹⁹, Ministarstvo financija i trezora BiH je blagovremeno donijelo kalendar za pripremu Dokumenta okvirnog proračuna BiH za razdoblje od 2018. do 2020. godine i proračuna institucija BiH za 2018. godinu, kojim su definirani rokovi za dostavljanje podataka od strane proračunskih korisnika.

Procesom revizije uočeno je da se kasnilo sa usvajanjem Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH što je prouzrokovalo kašnjenje i usvajanja Dokumenta okvirnog proračuna BiH za razdoblje 2018.–2020. godina, kao i Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu.

Na temelju Zakona o Fiskalnom vijeću u BiH, Vijeće ministara BiH i entitetske Vlade su u listopadu 2017. godine (sa zakašnjenjem od pet mjeseci) zaključili Sporazum o usvajanju dokumenta Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2018. – 2020. godine, kojim je utvrđeno da će okvir proračuna institucija BiH za svaku godinu iznositi 950.000.000 KM, uz izdvajanje prihoda od neizravnih poreza u iznosu od 750.000.000 KM. Ministarstvo je prema usvojenom Globalnom okviru fiskalne bilance i politika BiH, pripremlilo Nacrt Dokumenta okvirnog proračuna institucija BiH za razdoblje 2018.– 2020. godina sa Indikativnim gornjim granicama.

Procesom revizije uočeno je da su ukupni zahtjevi proračunskih korisnika za proračunskim sredstvima u 2018. godini iznosili su 1.124.212.000 KM (203,4 milijuna KM ili 22% više od proračuna za 2017. godinu). Ministarstvo je održavalo konsultacije sa proračunskim korisnicima i analiziralo opravdanosti proračunskih zahtjeva, uz davanje sugestija za korigiranje prvobitnih zahtjeva, a u cilju racionalizacije troškova i poštivanja definiranih Indikativnih gornjih granica za rashode.

¹⁹ Službeni glasnik BiH br.: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

Prvobitni prijedlog proračuna Vijeće ministara je usvojilo i prosljedilo Predsjedništvu 27.11.2017. godine, ali je 13.12.2017. godine izvršena korekcija Nacrta proračuna. Predsjedništvo BiH je na vanrednoj sjednici, održanoj 14.12.2017. godine usvojilo Prijedlog zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu i dostavilo ga Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje. Zakon o proračunu institucija BiH²⁰ za 2018. godinu usvojen je 25.1.2018. godine. S obzirom na to da Zakon o proračunu nije blagovremeno usvojen, Vijeće ministara BiH je 28.12.2017. godine donijelo Odluku o privremenom financiranju institucija BiH za razdoblje slječanj – ožujak²¹.

Zakonom o proračunu utvrđeni su ukupni rashodi za financiranje Institucije BiH i servisiranje vanjskog duga u iznosu od 1.954.062.329 KM, od čega su rashodi za servisiranje vanjskog duga 1.004.062.329 KM, a rashodi institucija 950.000 KM.

Tijekom godine, izvršena je korekcija proračuna kojom su raspoloživa sredstva uvećana za 288.682.185 KM (najveći dio se odnosi na prenesena namjenska sredstva što je detaljno obrazloženo po pojedinačnim pozicijama), tako da su ukupno raspoloživa sredstva za financiranje institucija u 2018. godini iznosila 2.242.744.514 KM. S obzirom na to da je korekcija u cijelosti izvršena na poziciji rashodi institucija, u konačnici raspoloživa sredstva na poziciji rashodi institucija iznosila su 1.238.682.185 KM.

Prestrukturiranje rashoda: Prema članku 16. Zakona o financiranju Institucija BiH i članku 20. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu, Ministarstvo je donosilo odluke o prestrukturiranju rashoda institucija BiH u okviru odobrenog proračuna za 2018. godinu. Sukladno Zakonu, sredstva odobrena za kapitalne izdatke i bruto plaće i naknade nisu se mogla prestrukturirati u druge namjene, osim u slučaju izmjene propisa koji je u izravnoj svezi sa bruto plaćama i naknadama. U tijeku 2018. godine Ministarstvo je donijelo 107 odluka o prestrukturiranju rashoda za 60 proračunskih korisnika u ukupnom iznosu od 11.549.916 KM ili 1,22% u odnosu na proračun za 2018. godinu. Najčešća obrazloženja za prestrukturiranje rashoda institucije su navodile nastanak nepredviđenih rashoda na koje proračunski korisnici nisu mogli utjecati niti predvidjeti prilikom planiranja proračuna, a koji su nastajali zbog nemogućnosti provođenja postupka javnih nabava, zbog preseljenja institucija na druge lokacije po odlukama Vijeća ministara BiH i sl. U tijeku 2018. godine pet proračunskih korisnika je izvršilo prestrukturiranje rashoda na temelju odluka Vijeća ministara BiH, kojim im je Vijeće ministara delegiralo provedbu određenih aktivnosti, a koje je potrebno financirati iz njima odobrenog proračuna.

Analizirajući zahtjeve za proračun, može se konstatirati da su za tri proračunska korisnika odbijeni zahtjev za prestrukturiranje, zbog neadekvatnih obrazloženja, pogrešnih analiza i loših procjena. Prestrukturiranjem su umanjeni tekući izdaci u iznosu od 3.772.580 KM, a povećani su tekući transferi i grantovi u iznosu od 1.682.000 KM i kapitalni izdaci u iznosu od 2.090.580 KM. Kod tekućih izdataka najveći iznos povećanja evidentiran je na putnim troškovima u iznosu od 910.970 KM a najveći iznos umanjenja evidentiran je na nabavci materijala u iznosu od 2.044.908 KM i izdacima za tekuće održavanje u iznosu od 1.068.200 KM. Kod kapitalnih izdataka najveće povećanje evidentirano je na nabavci opreme u iznosu od 1.681.892 KM.

Procesom revizije uočeno je da su pojedini proračunski korisnici, u relativno kratkom roku, upućivali dva zahtjeva za prestrukturiranje, gdje se prvim zahtjevom uvećava određena proračunska pozicija, a drugim zahtjevom se ista pozicija umanjuje.

Programsko planiranje proračuna: Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH za 2017. – 2020. godinu. Cilj ove Strategije je osiguranje fiskalne održivosti, unapređenje upravljanja javnim financijama, te ostvarenje rezultata, koji će omogućiti unapređenje funkcioniranja sustava proračuna, izvršenja proračuna, interne i eksterne revizije. Jedna od mjera navedene strategije je unapređenje planiranja sredstava u srednjoročnim i godišnjim proračunskim dokumentima sukladno strateškim dokumentima putem uspostavljenog

²⁰ Službeni glasnik BiH, broj 8/18

²¹ Službeni glasnik BiH, broj: 2/19

programskog planiranja proračuna u institucijama BiH. Da bi se ostvarila zakonska osnova za usvajanje proračuna i praćenja izvršenja proračuna i po programskoj klasifikaciji, potrebna je izmjena i dopuna Zakona o financiranju Institucija BiH. Rok za donošenje odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o financiranju prema Strategiji je 2017-2018. godina. Na temelju Strategije, Ministarstvo je apliciralo za sredstva iz projekta IPA 2017, koji je odobren u 2018. Godini. Odobrenim projektom obuhvaćene su aktivnosti vezane za reforme proračunskih dokumenata i izmjenu zakonskih osnova, na svim razinama vlasti, za uvođenje usvajanja proračuna u programskom formatu. Prema Strategiji, u tijeku 2018. godine nastavljene su aktivnosti na unapređenju programskog proračuna i povezivanja sa srednjoročnim planovima rada i raspoloživim strateškim dokumentima Institucija BiH. Također su održani sastanci sa proračunskim korisnicima na kojima je utvrđena inovirana programska struktura koja je usuglašena sa srednjoročnim programima rada institucija BiH i Vijeća ministara BiH.

PREPORUKA 7

Preporučamo da se nastave aktivnosti u svezi s implementacijom Strategije reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine, koja ima za cilj unapređenje procesa planiranja proračuna i uspostavljanja programskog planiranja proračuna u potpunosti utemeljenog na aktivnostima i ciljevima proračunskih korisnika, kao i izvješćivanje o ostvarenim aktivnostima, ciljevima i pripadajućim troškovima.

6. IZVRŠENJE PRORAČUNA

Prema prezentiranim podacima i dokumentaciji ukupno ostvareni rashodi proračuna Institucija BiH u 2018. godini iznose 1.914.349.849 KM, od čega rashode institucija iznose 961.130.823 KM, a rashodi za na servisiranje vanjskog duga 955.349.068 KM.

Tekući izdaci ostvareni su iznosu od 826.192.441 KM ili 91% u odnosu na ukupni proračun koji za ovu poziciju iznosi 903.723.783 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 23.930.122 KM. Tekući izdaci su povećani zbog povećanja koeficijenata za plaće policijskih službenika, kao i zbog povećanja materijalnih izdataka Središnjeg izbornog povjerenstva za održavanje „Općih izbora 2018“.

Tekući grantovi i transferi ostvareni su u iznosu od 38.643.210 KM ili 78% u odnosu na ukupni proračun koji za ovu poziciju iznosi 49.495.238 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 2.474.632 KM. Tekući grantovi i transferi su povećani zbog izdvajanja iz namjenskih sredstava od UMTS dozvola i sukcesije iskazanim na fondu 50.

Kapitalni grantovi i transferi ostvareni su u iznosu od 5.220.332 KM ili 66% u odnosu na ukupni proračun koji za ovu poziciju iznosi 7.900.304 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 3.391.262 KM.

Izdaci za inozemne kamate ostvareni su iznosu 836.594 KM ili 73% u odnosu na ukupni proračun koji za ovu poziciju iznosi 1.143.000 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 76.011 KM.

Kapitalni izdaci ostvareni su u iznosu od 88.404.799 KM ili 32% u odnosu na ukupni proračun koji za ovu poziciju iznosi 274.433.671 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 11.402.988 KM. Na poziciji kapitalni izdaci dodatno su bila raspoloživa i sredstva od UMTS-a u iznosu od 4.451.853 KM koja nisu utrošena u 2018. godini.

Vanjske otplate ostvarene su u iznosu 1.293.448 KM ili 94% u odnosu na ukupni proračun koji za ovu poziciju iznosi 1.369.000 KM.

Sredstva rezerve ostvarena su u iznosu 540.000 KM ili 87% u odnosu na ukupni proračun koji za ovu poziciju iznosi 617.189 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 5.040 KM. Navedena sredstva su realizirana u okviru pozicije Tekući grantovi i transferi.

Izdaci za financiranje vanjskog duga iznose 955.349.068 KM ili 94% u odnosu na ukupni proračun koji za ovu poziciju iznosi 1.011.157.177 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 27.909.681 KM.

Procesom revizije, uvidom u Obrazac 2 Izvješća o izvršenju proračuna Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu, konstatirali smo da je dodana²² kolona 10 u kojoj je unesen postotak izvršenja proračuna u izvještajnom razdoblju u odnosu na zakonom usvojeni proračun. Prema prezentiranim podacima evidentirano je izvršenje od 101%, što suštinski ne daje realnu sliku izvršenja proračuna u 2018. godini, s obzirom na to da je vršena komparacija neusporedivih podataka. Usvojeni proračun ne sadrži namjenska sredstva, koja su raspoređena i kao raspoloživa su prenesena iz prethodnih godina, a ista su dijelom uključena u izvršenje proračuna. U tekstualnom dijelu izvješća nije sačinjena detaljnija analiza podataka koji su postotno prezentirani.

Pored toga, uvidom u navedeni obrazac uočeno je da iskazani podaci u koloni 4 – Proračun za 2018. godinu nisu točno preneseni iz Zakona o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu na poziciji Servisiranje vanjskog duga, te sukladno tome umjesto prezentiranih 1.011.157.177 KM, treba da stoji podatak iz usvojenog proračuna za 2018. godinu u iznosu od 1.004.062.329 KM.

PREPORUKA 8

Ministarstvo je obvezno da detaljno obrazlaže sve pozicije koje koristi prilikom izvješćivanja o izvršenju proračuna. Potrebno je da tekstualni dio izvješća pored analiza postotnog izvršenja proračuna (odstupanja više/manje) sadrži detaljne podatke o razlozima za promjenu proračuna, kao i obrazloženja izvršenja svih proračunskih pozicija.

7. PRIHODI I PRIMICI

Ukupno ostvareni prihodi, primici i financiranje koji su bili na raspolaganju Institucijama BiH u 2018. godini iskazani su u Obrascu 1 u izvješću o izvršenju proračuna Institucija i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu i iznose 986.412.011 KM. U ukupnom iznosu obuhvaćen je preneseni višak prihoda iz prethodne godine u iznosu koji je planiran (59.587.000 KM). Ukupni prihodi ostvareni u 2018. godini iznose 926.825.011 KM i iskazani su u Obrascu 8 kao ukupni prihodi (923.599.808 KM) i prihodi od prodaje osnovnih sredstava (3.225.203 KM).

²² Pravilnikom o financijskom izvješćivanju (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) navedena kolona nije propisana

Pregled planiranih i ostvarenih prihoda u 2018. godini prikazani su u Tablici 1²³:

Tablica 1.

	Izvori i namjena prihoda	Proračun za 2018. godinu	Ostvareno u 2018. godini	Ostvareno u 2017. godini	Razlika	Postotak
1	2	3	4	5	6 (4-3)	7 (4/3 x100)
A	Prihodi i potpore za financiranje Institucija BiH					
I	Porezni prihodi	750.000.000	750.000.000	750.000.000	0	100
II	Neporezni prihod	138.663.000	155.637.086	161.706.052	16.974.086	112
III	Tekuće potpore iz inozemstva	635.000	16.989.789	13.156.174	16.354.789	2.676
IV	Transferi od drugih razina vlasti	410.000	972.933	752.431	562.933	237
	Ukupno prihodi (I-IV)	889.708.000	923.599.808	925.614.657	33.891.808	104
B	Ostalo financiranje i primici					
V	Preneseni višak prihoda iz prethodne godine	59.587.000	59.587.000	60.324.000	0	100
VI	Primici od sukcesije	0	2.220.038	21.987.619	2.220.038	
VII	Primici od prodaje stalnih sredstava	705.000	1.005.165	1.220.637	300.165	143
VIII	Primici-kreditna sredstva	0	0	20.536.215	0	
	Ukupno primici i financiranje (V-VII)	60.292.000	62.812.203	104.068.471	2.520.203	104
	Ukupno prihodi, financiranje i primici na raspolaganju Institucijama (A+B)	950.000.000	986.412.011	1.029.683.128	36.412.011	104
C	Prihodi za financiranje vanjskog duga BiH					
	Ukupno prihodi institucija i servisiranje međunarodnih obveza (A+B+C)	1.004.062.329	951.597.399	988.292.194	-52.464.930	95

U ukupnom ostvarenom iznosu za 2018. godinu isključeni su prihodi u iznosu od 2.130.042 KM koji su prikazani i na prihodima Institucija i na prihodima za servisiranje vanjskog duga.

A – Prihodi i potpore za financiranje Institucija BiH ostvareni u iznosu od 923.599.808 KM, sastoje se od poreznih prihoda, neporeznih prihoda, tekuće potpore iz inozemstva, transfera od drugih razina vlasti i tekućih potpora u zemlji.

Porezni prihodi (A-I)

Porezni prihodi se odnose na prihode od neizravnih poreza²⁴ za financiranje Institucija BiH koje uplaćuje Uprava za neizravno oporezivanje BiH. Ovi prihodi su u 2018. godini ostvareni u planiranom iznosu od 750.000.000 KM i identični su planiranim i ostvarenim prihodima od neizravnih poreza za financiranje Institucija BiH u prethodnoj godini.

Neporezni prihodi (A-II)

Neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 155.637.086 KM ili 112% u odnosu na projekciju od 138.663.000 KM. Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovitih aktivnosti iz svoje nadležnosti.

²³ Prema Obrascu 1 uz Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu

²⁴ U smislu Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 44/03, 52/04, 34/07, 49/09, 32/13) pojam „neizravni porez“ odnosi se na uvozne i izvozne dažbine, trošarine, porez na dodanu vrijednost i sve druge poreze zaračunate na robu i usluge, uključujući i poreze na promet i putarine.

Značajniji neporezni prihodi se odnose na sljedeće: prihode od posebnih naknada i pristojbi (52.594.228 KM), prihode od osobnih putnih isprava i registracije vozila u BiH (28.074.978 KM), prihode od pristojbi i naknada u UNO (26.539.103 KM), prihode od administrativnih pristojbi (18.803.172 KM), prihode od novčanih kazni (9.373.891 KM), prihode od financijskih javnih institucija i nefinancijskih javnih poduzeća (8.940.587 KM), vlastite prihode (7.602.472 KM) i ostale prihode (2.450.909 KM).

Na temelju preporuka iz prethodne godine, Ministarstvo je poduzelo određene aktivnosti kojom je obuhvaćena problematika evidentiranja i sravnjenja prihoda, te je u tekućoj godini održalo niz sastanaka za identifikaciju i rješavanje problema, izmijenjena je i dopunjena Instrukcija za uplatu odgovarajućih prihoda, a za odgovarajući broj institucija, Ministarstvo je preporučilo evidentiranje izlaznih faktura u ISFU sustav kako bi se lakše usporedili fakturirani i naplaćeni prihodi.

Međutim, i tijekom 2018. godine smo prilikom provođenjem pojedinačnih revizija kod proračunskih korisnika konstatirali, kao i prethodnih godina, da još uvijek nije adekvatno uspostavljen sustav internih kontrola kod procesa planiranja, praćenja, evidentiranja i naplate neporeznih prihoda, a odnose se na sljedeće:

- Ni tijekom 2018. godine nije riješeno pitanje sravnjenja prihoda od memorijskih kartica za digitalne tahografe koji se uplaćuju na organizacijski kod Ministarstva komunikacija i prometa, izdavanje vrše entitetska ministarstva i nadležni organ u Brčko distriktu, personalizacija se vrši u Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, a Ministarstvo je zaduženo za realizaciju prihoda. Za rješavanje ovog problema potrebna je suradnja s drugim institucijama (IDDEEA);
- Služba za poslove sa strancima BiH ne vrši usuglašavanje prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora sa podacima iz pomoćnih evidencija koje se mjesečno dostavljaju iz terenskih centara. Između podataka u glavnoj knjizi i podataka iz pomoćne evidencije Službe postoji značajna razlika za koju u Službi nisu imali pouzdanu informaciju na šta se odnosi;
- Uprava za neizravno oporezivanje BiH nije razvila zadovoljavajući sustavni pristup kontroli naplate prihoda s obzirom na to da se ne vrši periodično sravnjenje prihoda na informatički podržan način kompariranja podataka iz Glavne knjige o naplatama i dokumentacije vezane za uplate;
- Ured za razmatranje žalbi vrši sravnjivanje podataka o uplaćenim naknadama po žalbenom postupku i pristojbama u Glavnoj knjizi sa dokazima o uplati. U određenom broju slučajeva postoje problemi prilikom identifikiranja uplata i njihovog uvezivanja sa konkretnim žalbama;
- U cilju pouzdanijeg praćenja naplate prihoda Granična policija BiH je zahtijevala nadogradnju postojećeg sustava. Nadogradnja je izvršena, navedena uplata u roku od osam dana se postotno evidentira kao 100% realizirana. Zakonom definirano pravo uplate polovine izrečene novčane kazne, u roku od osam dana, Registar novčanih kazni i dalje vrijednosno ne evidentira kao potpuno izmirenu obvezu. Prema tome, Registar novčanih kazni i dalje ne omogućava generiranje pouzdanih podataka o nenaplaćenim prekršajnim nalogima;
- Kroz Glavnu knjigu Trezora nije sustavno osigurano evidentiranje potraživanja na temelju izdanih naloga za novčane kazne, te, imajući u vidu činjenicu da iskazana potraživanja iz Registra novčanih kazni nisu pouzdana, postoji potreba da se sve relevantne institucije uključe u stvaranje uvjeta koji osiguravaju pouzdanog praćenje i naplatu zakonom izrečenih kazni. U cilju pouzdanijeg praćenja naplate prihoda, Granična policija BiH je zahtijevala nadogradnju postojećeg sustava kako bi se osiguralo da zakonska mogućnost uplate polovine izrečene kazne u roku od osam dana bude evidentirana kao izmirenje obveze, koja

se evidentira kao stopostotna realizacija, ali se u Registru novčanih kazni takva uplata i dalje vrijednosno ne evidentira kao potpuno izmirena obveza. Prema tome, Registar novčanih kazni i dalje ne omogućava generiranje pouzdanih podataka o nenaplaćenim prekršajnim nalozima;

- Planiranje prihoda u Ministarstvu civilnih poslova BiH po osnovu pružanja javnih usluga, se vrši na temelju planiranog broja zahtjeva koji se podnose u BiH, pa sukladno tome i zahtjeva koji se podnose za odricanje od državljanstva BiH. Planiranje prihoda za odricanje od državljanstva BiH se, prema našem mišljenju u Ministarstvu civilnih poslova BiH ne vrši na realnoj osnovi, a u Glavnoj knjizi Ministarstva civilnih poslova BiH prihodi od zahtjeva za prestanak državljanstva podneseni u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH se ne iskazuju, već su isti dio prihoda Ministarstva vanjskih poslova;
- Još uvijek nije uspostavljena efikasna saradnja Ministarstva vanjskih poslova BiH i Ministarstva financija i trezora BiH na otklanjanju uzroka koji imaju za posljedicu nepouzdanu iskazivanje prihoda od konzularnog poslovanja zbog postojećeg načina knjigovodstvenog evidentiranja odnosno dinamike zatvaranja konta prihoda na kraju obračunskog razdoblja;
- Agencija za Identifikacijske Isprave, evidenciju i razmjenu podataka nema uspostavljen sustav kontrole naplate prihoda jer se ne vrši periodično usuglašavanje prihoda na način da se uspoređuju podaci iz Glavne knjige trezora sa dokumentima vezanim za uplaćena sredstva u svrhu izdavanja osobnih dokumenata. Imajući u vidu da se radi o velikom opsegu ovih prihoda, Agencija nije u mogućnosti vršiti ručno usuglašavanje prihoda, a nema ni tehničkih mogućnosti za ovo usuglašavanje.

Jačanjem sustava unutarnjih kontrola za blagovremenu naplatu prihoda i uspostavljanjem evidencija o naplaćenim i nenaplaćenim prihodima, rizik da prihodi nisu obračunati i naplaćeni svodi se na minimum.

PREPORUKA 9

Neophodno je nastaviti sa aktivnostima na otklanjanju nedostataka prilikom kontrole i naplate prihoda, u kojima Ministarstvo treba i dalje imati proaktivnu ulogu, te u suradnji sa institucijama BiH kod kojih se evidentiraju prihodi, osigurati uspostavljanje sustava kontrole i naplate prihoda i uspostave efikasnih evidencije o naplaćenim i nenaplaćenim prihodima

Tekuće potpore iz inozemstva (A-III)

U razdoblju od 01.01. do 31.12.2018. godine su ostvareni prihodi po osnovu tekuće potpore iz inozemstva u iznosu od 16.989.789 KM. Tekućom potporom u novčanom obliku obuhvaćene su sve namjenske donacije doznačene iz inozemstva od inozemnih vlada i organizacije, kao potpora pojedinim institucijama BiH. Ostvareni iznos je veći od planiranog za 16.354.789 KM jer većina proračunskih korisnika u zahtjevu za proračun ne planira prilive od donacija. Donacije se stavljaju na raspolaganje institucijama kada novčana sredstva budu uplaćena od strane donatora, a ne kada su planirana (i odobrena).

Transferi od drugih razina vlasti (A-IV)

Transferi od drugih razina vlasti realizirani su u iznosu od 972.933 KM i veći su za 562.933 KM od planiranih. Razlika između ostvarenih i planiranih sredstava odnosi se na sredstva za financiranje Fiskalnog vijeća BiH, financiranje rada koordinacionog odbora VRI i središnjih harmonizacijskih jedinica, sredstva za financiranje Vijeća za državnu potporu naplaćena sudbenom presudom za prethodno razdoblje i ostale neplanirane transfere.

B – Ostalo financiranje i primici prikazani u iznosu 62.812.203 KM odnose se na preneseni višak sredstava prethodnih godina (59.587.000 KM), primitke od sukcesije (2.220.038 KM), primitke od prodaje stalnih sredstava (1.005.165 KM). Primici od sukcesije sastoje se od uplaćenih sredstava od prodaje nekretnina u New Yorku po sporazumu o sukcesiji.

Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina iskazan je kao ostvareni primitak u iznosu koji je planiran (59.587.000 KM). Navedeni iznos je bio na raspolaganju tijekom godine za pokriće viška rashoda nad prihodima, a kako se radi o obračunskoj kategoriji, ista ne bi trebalo da se prikazuje kao ostvareni prihod u 2018. godini u Obrascu 1-Pregled prihoda, primitaka i financiranja. Zbog veće realizacije ostalih prihoda u odnosu na planirano, višak prihoda iz prethodne godine iskorišten je u iznosu ostvarenog viška rashoda nad prihodima za 2018. godinu (38.057.482 KM) - opširnije u točki 11- Financijski rezultat.

PREPORUKA 10

Potrebno je da Ministarstvo preispita način prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i financiranja (Obrazac 1 - uz Izvješće o izvršenju proračuna Institucija BiH).

- **Prodaja vozila (licitacija)**

Ostvareni prihodi po osnovu prodaje stalnih sredstava u iznosu od 998.405 KM odnose se na prodaju službenih automobila putem javnog nadmetanja (licitacije). Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je tijekom 2018. godine, utvrdio da pojedine institucije nisu vršile prodaju službenih vozila sukladno Instrukciji o načinu i pravilima javnog nadmetanja za prodaju motornih vozila u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine. Tijekom obavljanja revizije u Ministarstva su nas informirali da su pripremljene izmjene i dopune Instrukcije o načinu i pravilima javnog nadmetanja za prodaju službenih vozila.

Revizijskim postupcima je konstatirano da se planirani primici (kao dio potrebnih sredstva za nabavu novih vozila) od prodaje službenih vozila uključuju u odobreni proračun pojedinačno po institucijama.

Početak javne nabave nije moguć bez osiguravanja sredstava za nabavu vozila pa u tom pogledu institucije imaju obvezu da prethodno provedu licitacije i prodaje vozila kako bi osigurale potrebna sredstva za nabavu novih vozila. U takvim okolnostima stječe se utisak da su institucije pod određenom vrstom pritiska u pogledu prodaje vozila što može imati za posljedicu da financijski efekti od prodaje vozila budu ispod realne vrijednosti vozila. To je posebno kao poteškoća prisutno u institucijama koje imaju jedno ili dva vozila, kada uslijed licitacije starog vozila ostaju znatno razdoblje bez vozila do nabave novog.

Drugi aspekt vezan za prodaju vozila odnosi se na broj vozila kojim institucija može raspolagati. U uvjetima kada se licitacija vozila ne sprovede, npr. iz objektivnih razloga (nisu dostavljene ponude i sl.), a provede se planirani postupak nabave novih vozila dolazi do stanja u kojem institucija raspolaže sa većim brojem vozila od dozvoljenog. S tim u svezi je važno napomenuti da Pravilnik o nabavi i načinu uporabe službenih vozila u institucijama BiH ne poznaje kategorije vozila u uporabi i van uporabe.

PREPORUKA 11

Preporučamo da Ministarstvo analizira prezentirane poteškoće sa kojima se suočavaju proračunski korisnici prilikom realizacije licitacija službenih vozila i rizike koji su prisutni u pogledu realizacije planiranih primitaka od prodaje vozila, kao i raspolaganja Institucija BiH sa većim brojem vozila od Pravilnikom Vijeća ministara odobrenog broja.

C – Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH prikazani su u Izvješću o izvršenju proračuna Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH u iznosu od 951.597.399 KM koji odgovara podacima u glavnoj knjizi trezora.²⁵, ali nisu obuhvaćeni postupcima revizije.

8. RASHODI

U razdoblju od 01.01. do 31.12.2018. godine ostvareni su rashodi u iznosu od 961.130.823 KM prema sljedećoj strukturi:

Tablica 2.

Red. br.	Vrsta rashoda	Proračun ²⁶ 2018.	Korigirani proračun ²⁷ 2018.	Izvršenje na 31.12.2018.	% Izvršenja korigiranog proračuna (5/4)	% udjela u izvršenim rashodima
1	2	3	4	5	6	7
1	Tekući izdaci	868,595,000	903,723,783	826,192,441	91	86
1	Bruto plaće i naknade	559,424,000	566,503,766	540,161,310	95	56
2	Naknade troškova uposlenih	119,283,000	118,942,596	112,706,337	95	12
3	Putni troškovi	16,308,000	19,246,663	16,575,864	86	2
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	9,080,000	8,885,251	7,211,509	81	1
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	18,281,000	18,865,612	17,222,638	91	2
6	Nabava materijala	41,321,000	40,305,650	35,116,843	87	4
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	11,446,000	11,914,801	10,421,880	87	1
8	Unajmljivanje imovine i opreme	24,976,000	24,007,515	22,630,419	94	2
9	Izdaci za tekuće održavanje	22,374,000	21,675,787	18,205,063	84	2
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	3,486,000	3,439,444	2,701,213	79	0
11	Ugovorene i druge posebne usluge	42,616,000	69,936,699	43,239,366	62	4

²⁵ Prihodi za servisiranje vanjskog duga nisu predmet revizije

²⁶ Proračun odobren Zakonom o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu

²⁷ Korigirani proračun predstavlja iznos koji se dobije nakon što se proračun odobren zakonom o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH korigira za izmjene i dopune po osnovu prestrukturiranja, preraspodjela, pričuve, namjenskih sredstava i dr.

II	Kapitalni izdaci	43,449,000	274,433,671	88,404,799	32	9
12	Nabava zemljišta	990,000	1,190,105	974,954	82	0
13	Nabava građevina	10,180,000	156,166,161	38,408,630	25	4
14	Nabava opreme	26,130,000	83,828,064	36,283,167	43	4
15	Nabava ostalih stalnih sredstava	6,000	9,000	6,552	73	0
16	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	3,511,000	17,111,394	9,190,149	54	1
17	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	2,632,000	16,128,948	3,541,347	22	0
III	Tekući grantovi i transferi	32,338,000	49,495,238	38,643,210	78	4
IV	Kapitalni grantovi i transferi	837,000	7,900,304	5,220,332	66	1
V	Izdaci za inozemne kamate	1,143,000	1,143,000	836,594	73	0
VI	Vanjske otplate	1,369,000	1,369,000	1,293,448	94	0
VII	Rezerviranja	2,269,000	617,189	540,000	87	0
	UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BIH (od I do VII)	950,000,000	1,238,682,185	961,130,823	78	100

Napomena: U ukupne iznose pojedinačnih ekonomskih kategorija rashoda uključeni su rashodi proračunskih korisnika i rashodi izvršeni sa izravnih transfera JRT-a.

8.1. Tekući izdaci

8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća

Proračunom za 2018. godinu planirana su sredstva za plaće i naknade plaća u iznosu od 559.424.000 KM. Osim proračunskih sredstava, u tijeku 2018. godine po programima posebne namjene bila su raspoloživa sredstva u iznosu od 7.079.766 KM, tako da je ukupan raspoloživi proračun za plaće i naknade plaća iznosio 566.503.766 KM. Izvršenje proračuna za plaće i naknade plaća iznosilo je 540.161.310 KM ili 95% u odnosu na raspoloživa sredstva.

U ukupnim rashodima tekuće godine ovi rashodi učestvuju sa 56% i čine pojedinačno najveći izdatak proračuna. U odnosu na prethodnu godinu rashodi za bruto plaće i naknade plaća su veći za 10,15 milijuna KM, a što je posljedica povećanja koeficijenta policijskim službenicima, povećanja plaća u pravosudnim institucijama, unaprjeđenja uposlenih putem internih oglasa i sl. Prosječan broj uposlenih za koje su isplaćene bruto plaće bio je 21.877.

Plaće i naknade plaća uposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH²⁸ (71 institucija) i Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH²⁹ (četiri institucije).

²⁸ Službeni glasnik BiH, broj 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17 i 25/18

²⁹ Službeni glasnik BiH, broj 90/05 i 32/07

Ured za reviziju Institucija BiH je u prethodnom razdoblju ukazivao na potrebu sustavnog pristupa problematici reguliranja plaća i naknada uposlenih u Institucijama BiH uzimajući u obzir vremensku distancu u kojoj su doneseni naprijed navedeni zakoni i ad hoc pristupe kojima su rješavana pojedinačna pitanja vezana za reguliranje plaća i naknada troškova uposlenih u Institucijama BiH. Navodimo primjere koji ukazuju na potrebu suštinske analize propisa vezanih za primanja uposlenih u Institucijama BiH:

Prava uposlenih u pravosudnim Institucijama (Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH, Sud BiH i Tužiteljstvo BiH) su definirana Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH i Zakonom o plaćama i naknadama u Institucijama BiH (kojim su regulirane plaće za uposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti). Navedenim zakonima na različit način je utvrđeno pravo na osnovnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova uposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.).

Kada je riječ o osnovnoj mjesečnoj plaći napominjemo da je Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH propisano da će se, počev od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna neto plaća u BiH izračunata za kalendarsku godinu po prvi put dostigne ili pređe iznos od 800 KM, osnovna mjesečna plaća kategorija radnih mjesta definiranih ovim Zakonom, godišnje korigirati za postotak povećanja prosječne mjesečne neto plaće u BiH. Sukladno navedenom, u 2018. godini, izvršeno je povećanje neto plaća za 1,55% za kategorije radnih mjesta koje plaću primaju po Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH. S druge strane, Zakonom o plaćama i naknadama u Institucijama BiH ograničeno je povećanje plaća od 2012. godine.

S obzirom na to da su kategorije radnih mjesta razvrstane po dva zakona, odnosno da uposleni primaju plaću po jednom ili drugom zakonu bez jasno utvrđenih kriterija za razvrstavanje radnih mjesta, u određenim slučajevima pokrenuti su sudbeni sporovi po osnovu diskriminacije. Također, suci, tužitelji i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na razini BiH, pokrenuli su sudbene sporove po osnovu diskriminacije, jer nemaju istovjetne naknade troškova kao uposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti³⁰.

Nadalje, pravilima Ustavnog suda BiH definirano je da se posebnim aktima utvrđuju plaće i druge naknade za suce i osobe koja imenuje, kao i za ostale uposlene u Tajništvu. Visina i način obračuna naknada troškova uposlenih u Ustavnom sudu BiH utvrđeni su na drugačiji način i u drugačijim iznosima u odnosu na ostale uposlene u institucijama BiH³¹. Dakle, plaće i naknade troškova uposlenih u Ustavnom sudu BiH nisu definirane zakonskim i drugim propisima kao za uposlene u ostalim institucijama BiH.

Postupcima revizije u **Institucijama izvršne vlasti BiH** utvrđena je neusklađenost određenih rješenja o utvrđivanju platnih razreda (za dva zamjenika glavnog tajnika u Predsjedništvu BiH, za članove Povjerenstva za zaštitu nacionalnih spomenika BiH i dr.) sa odredbama Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, odnosno utvrđeno je da se isplata plaća vrši po koeficijentima definiranim rješenjima iako ti koeficijenti nisu definirani važećim Zakonom. Kako bi osigurale

³⁰ Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH (koji je u primjeni od 01.01.2006. godine) utvrđeno je pravo na *naknade za godišnji odmor (regres) i otpremnine prilikom odlaska u mirovinu*. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine (koji je u primjeni od 01.07.2008. godine) i pratećim podzakonskim aktima utvrđeno je pravo na *naknadu za ishranu u tijeku rada, regres za godišnji odmor, smještaj i odvojeni život, prijevoz na posao i sa posla, otpremnine prilikom odlaska u mirovinu* itd. Ističemo da su prava na naknade za regres i otpremnine prilikom odlaska u mirovinu regulirana različito, iako oba navedena zakona utvrđuju pravo na isplatu predmetnih naknada.

³¹ Naknada za ishranu tijekom rada iznosi 8 KM, naknada za odvojeni život iznosi 400 KM, naknada u slučaju teške povrede na radu uposlenog, bolesti i invalidnosti uposlenog ili člana njegove uže porodice, u slučaju smrti člana uže porodice ili uposlenog utvrđuje se na temelju prosječne plaće u Ustavnom sudu, dok je naknada za odlazak u mirovinu u visini tri isplaćene neto plaće uposlenog u prethodna tri mjeseca. Uposleni u Ustavnom sudu nemaju pravo na jubilarnu nagradu, za razliku od ostalih uposlenih u institucijama BiH.

zakonsku osnovu za donošenje predmetnih akata Institucije su podnosile prijedloge za izmjenu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Nadalje, u izvješćima o obavljenoj financijskoj reviziji pojedinih institucija date su preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti pri obračunu dodataka na plaću po osnovu posebnih uvjeta radnih mjesta definiranih Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, što također ukazuje na potrebu temeljite i suštinske analize propisa koji reguliraju obračun plaća uposlenih u institucijama BiH. U postupcima revizije konstatirano je sljedeće:

Upravni odbor *Uprave za neizravno oporezivanje BiH*, na prijedlog ravnatelja, odobrava akt kojim se utvrđuju kriteriji za određivanje pojedinačnog dodatka ovlaštenim službenim osobama. Dodatak na plaću zaključno sa 31.12.2018. godine ostvarilo je 1.726 državnih službenika i uposlenika što predstavlja 71% od ukupnog broja uposlenih u Upravi. Akti koji tretiraju pitanje dodatka na plaću i broja ovlaštenih osoba u Upravi sadrže nedostatke i nedorečenosti koje otežavaju njihovu primjenu i isti se nisu mijenjali od njihovog inicijalnog donošenja 2008. godine do danas. Prema raspoloživim informacijama Uprava razmatra različite pristupe rješavanja problema iz oblasti dodatka na plaću, s tim da je jedan od mogućih pristupa i prijedlog izmjena Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Dodatak na plaću uposlenih u *BHMAC-u* definiran je Odlukom Vijeća ministara BiH za efektivno vrijeme provedeno u obavljanju dužnosti za inspektorske deminerske i poslove deminerskog izviđanja. Kvartalnu kontrolu primjene Odluke obavljalo je povjerenstvo koje je imenovao v.d. ravnatelj *BHMAC-a*. Izvješća povjerenstva razmatra Stručni kolegij, s tim da još uvijek nije osigurano kontinuirano razmatranje izvješća, tako da je u veljači 2019. godine donesena Odluka o ispravci dodatka na plaću za sva četiri tromjesečja 2018. godine na temelju koje je urađen povrat neosnovano naplaćenog dodatka, s obzirom na to da je povjerenstvo konstatiralo određene propuste u navođenju podataka o efektivnom vremenu provedenom u obavljanju inspektorsko-deminerskih dužnosti i poslova deminerskog izviđanja.

Vijeće *Regulatorne agencije za komunikacije* je, na prijedlog generalnog direktora, usvojilo Odluku o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na dodatak na plaću, u rasponu od 10% do 50% na neto plaću, za sva radna mjesta sa visokom stručnom spremom. Predmetna Odluka je u primjeni od siječnja 2009. godine. Međutim, Odlukom nisu jasno definirani kriteriji na temelju kojih su utvrđeni postotci dodatka na plaću za pojedina radna mjesta, ako se uzme u obzir odredba Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH po kojoj se predmetno pravo utvrđuje za osobe koje obavljaju najsloženije stručne poslove izravno vezane za obavljanje dužnosti regulatora u regulatornim organima. Po preporukama iz izvješća o reviziji prethodne godine, u pravcu jasnijeg definiranja kriterija za utvrđivanje prava na dodatak na plaću, Vijeće Agencije donijelo je Odluku o izmjeni odluke o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na dodatak na plaću, koja je stupila na snagu 11.8.2018. godine. Navedenom Odlukom je propisano da se visina regulatornog dodatka utvrđuje posebnim općim aktom kojeg je generalni direktor dužan donijeti u roku od 120 dana od dana stupanja na snagu predmetne Odluke, tj. do 11.12.2018. godine. Generalni direktor nije do predviđenog roka donio navedeni opći akt kojim bi bila utvrđena visina regulatornog dodatka.

PREPORUKA 12

Neophodno je da Ministarstvo financija i trezora BiH izvrši sveobuhvatnu analizu propisa kojima je reguliran način obračuna i isplate plaća i naknada plaća uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine i predloži harmonizirana rješenja za reguliranje ove kategorije kako bi bila zadovoljena načela pravičnosti i transparentnosti.

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

PREPORUKA 13

Ministarstvo sigurnosti BiH je dužno žurno podnijeti Vijeću ministara BiH prijedlog podzakonskog akta kojim se regulira pravo na isplatu policijskog dodatka za uposlene u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH.

Također, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije definirano pravo na policijski dodatak policijskim službenicima uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, jer je ista uspostavljena u 2011. godini, odnosno nakon stupanja na snagu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Isplata policijskog dodatka u Direkciji vrši se na temelju interne Odluke o utvrđivanju posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima koja je donesena u ožujku 2012. godine.

Direkcija je u kontinuitetu pokušavala riješiti pitanje donošenja podzakonskog akta Vijeća ministara BiH o pravu na policijski dodatak, ali su institucije nadležne za davanje mišljenja u proceduri donošenja akata od strane Vijeća ministara BiH (Ministarstvo pravde BiH, Ured za zakonodavstvo) zauzele su stav da je neophodna izmjena Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu vezanom za policijski dodatak u smislu taksativnog navođenja Direkcije kao korisnika predmetnog prava, te da je tek nakon toga moguće usvajanje podzakonskog akta o načinu isplate policijskog dodatka.

Vijeće ministara BiH je 2017. godine Parlamentarnoj skupštini BiH uputilo prijedlog da po hitnom postupku razmotri izmjene članka 19. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, odnosno da se predmetnom izmjenom utvrdi pravo na policijski dodatak za policijske službenike uposlene u sigurnosnim agencijama na razini BiH uključujući i policijske službenike uposlene u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela.

Parlamentarna skupština BiH, na 54. sjednici Zastupničkog doma, održanoj 14.12. i 15.12.2017. godine, i na 36. sjednici Doma naroda, održanoj 20.2.2018. godine, usvojila je Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji se odnosi na poseban dodatak (policijski dodatak). Budući da je Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, usvojen u različitom tekstu, u domovima Parlamentarne skupštine BiH, osnovano je Zajedničko povjerenstvo za usuglašavanje teksta Zakona. Do dana sačinjavanja ovog Izvješća tekst predmetnog Zakona nije usuglašen.

PREPORUKA 14

Neophodno je da nadležne institucije (Parlament BiH, Vijeće ministara BiH) žurno riješe pitanje donošenja zakonskih i podzakonskih akata kojima se regulira pravo na isplatu policijskog dodatka za uposlene u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela.

Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH: Člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da nadzor nad primjenom ovog Zakona vrši Ministarstvo financija i trezora BiH, a da u slučaju spora između Ministarstva financija i trezora BiH i institucije BiH u svezi s primjenom odredbi ovog Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenih, primjenjuje se postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH. Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nisu definirane jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva niti je definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnih postupaka u predmetnim slučajevima, te se stoga odredbe o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuju.

Također, člankom 54. navedenog Zakona definirano je da se radi provođenja ovog Zakona formira neovisno Interresorno radno tijelo koje ima sedam članova, a koje imenuje Vijeće ministara BiH, čiji zadaci su izrada kriterija i procedura za vrednovanje radnih mjesta i utvrđivanje unutarnjih platnih razreda, analiza fiskalne održivosti i priprema dokumenta Politika plaća u institucijama BiH za određeno vremensko razdoblje, utvrđivanje metodologije za razvrstavanje radnih mjesta u platne razrede kao i kriterija za napredovanje unutar platnog razreda. U razdoblju od 2009. godine do danas u kontinuitetu su imenovana povjerenstva za plaće i naknade u institucijama BiH, međutim, postavlja se pitanje svrsishodnosti formiranja ovih povjerenstava bez precizno zadanih rokova za izvršavanje zadataka i bez precizno definiranih procedura za praćenje primjene donesenih metodologija, s obzirom na to da je u praksi prisutna problematika neujednačenih koeficijenta za iste ili slične kategorije radnih mjesta, te izmjena koeficijenata za pojedine kategorije radnih mjesta bez relevantne podloge.

S obzirom na to da smo u ranijem razdoblju ukazivali na potrebu definiranja postupka nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH je u odgovoru o poduzetim aktivnostima po danim preporukama navelo da je Vijeće ministara BiH, na 151. sjednici održanoj 01.08.2018. godine, utvrdilo Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o financiranju Institucija BiH čijim odredbama je definirana procedura predmetnog nadzora, međutim, navedeni Prijedlog zakona još uvijek nije usvojen.

PREPORUKA 15

Neophodno je da nadležne institucije žurno poduzmu aktivnosti u cilju definiranja postupaka i procedura za provođenje nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH u članku 3. propisuje da uposleni koji u institucijama BiH obavljaju iste ili slične poslove primaju istu osnovnu plaću, po načelu – „ista plaća za isti posao“. Plaća uposlenih utvrđuje se u bruto i neto iznosu. Plaća u bruto iznosu obuhvata neto plaću, poreze i doprinose. Plaća u neto iznosu sastoji se od osnovne plaće (utvrđuje se množenjem osnovice za obračun plaće i pripadajućeg koeficijenta), dodatka na plaću i nagrade. Obračun poreza i doprinosa na ukupna primanja uposlenih u institucijama BiH vrši se primjenom zakonskih propisa prema mjestu prebivališta uposlenog.

Dakle, porezi i doprinosi na plaće obračunavaju se prema mjestu prebivališta uposlenih u institucijama BiH. S obzirom na to da su izravni porezi u izvornoj nadležnosti entiteta i Brčko distrikta postoje određene razlike u pravnoj regulativi tako da imamo neusklađenost oporezivanja po osnovu rada između entiteta i Brčko distrikta što u konačnici ima utjecaj na neto plaće zaposlenih.

Kako je po pitanju primjene članka 3. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u prethodnom razdoblju na određeni način stav zauzimao i Sud BiH kroz postupke vođene pred istim, to smo mišljenja da Ministarstvo treba pri razmatranju i primjeni navedenog članka uzeti u obzir sve relevantne činjenice i moguće devijacije, kako po pitanju poreznog tretmana, tako i po drugim osnovama koje se javljaju u praksi.

8.1.2. Naknade troškova uposlenih

Naknade troškova uposlenih na 31.12.2018. godine iskazane su u iznosu od 112.706.337 KM ili 94% u odnosu na raspoloživa sredstva. U ukupnim rashodima tekuće godine ovi rashodi učestvuju sa 12% i postotno predstavljaju drugi najveći izdatak iz proračuna institucija Bosne i Hercegovine.

U okviru naknada troškova uposlenih iskazani su rashodi za sljedeće kategorije: prijevoz na posao i prijevoz sa posla (29.535.658 KM), topli obrok (25.550.733 KM), smještaj zvaničnika (9.703.221 KM), smještaj vojnih i dugih osoba (8.885.948 KM), odvojeni život (7.922.014 KM), regres (7.046.450 KM), otpremnine prilikom odlaska u mirovinu (2.591.391 KM) itd.

Kada je riječ o ovim naknadama napominjemo da su različito definirana prava na naknade (za prijevoz na posao i prijevoz sa posla, topli obrok i odvojen život) uposlenih u pravosudnim institucijama u odnosu na uposlene u institucijama zakonodavne i izvršne vlasti BiH osnova za podnošenje tužbi od strane uposlenih u pravosudnim institucijama, s obzirom na to da je Ustavni sud BiH utvrdio da isto predstavlja diskriminaciju koja se ne može opravdati. U našim izvješćima u prethodnim razdobljima ukazivali smo na potrebu rješavanja predmetnog pitanja, kako bi se spriječilo pokretanje sudbenih sporova po ovom osnovu (vidjeti točku 9. Izvješća).

8.1.3. Putni troškovi

Način i postupak ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje utvrđen je Odlukom o načinu ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje³² i Odlukom o visini dnevnica za službena putovanja uposlenim u institucijama BiH³³. U 2018. godini izdaci za putne troškove u institucijama BiH iznosili su 16.575.864 KM, od čega je za putovanja u zemlji utrošeno 5.178.436 KM, a na putovanja u inozemstvo 11.397.428 KM. Izdaci za putovanja u 2018. godini su veći za 1.255.101 KM, odnosno 8 % veći u odnosu na realizaciju izdataka za ove namjene u 2017. godini. Putni troškovi u zemlji su značajno uvećani iz razloga jer su sigurnosne agencije koristile sredstva u svrhu pružanja potpore Graničnoj policiji Bosne i Hercegovine u obavljanju granične kontrole zbog migrantske krize. Procesom revizije finansijskih izvješća Institucija BiH za 2018. godinu utvrđene su određene slabosti koje se odnose na nedostatan dobro planiranje troškova službenih putovanja što uzrokuje organizacijske probleme tijekom realiziranja službenih putovanja te potencijalno uvećane troškove za ove namjene uslijed neblagovremene kupovine aviokarata, rezervacije hotela itd.; zatim neblagovremeno pravdanje putnih troškova; neblagovremen povrat akontacije te slabosti kod procjenjivanja iznosa date akontacije itd.

³² Službeni glasnik BiH, broj 6/12 i 10/8

³³ Službeni glasnik BiH, br: 32/07, 6/12 i 42/12

PREPORUKA 16

Institucije BiH trebaju dosljedno primjenjivati Odluku o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje te adekvatno planirati putne troškove kako bi se osiguralo svrsishodno i racionalno korištenje odobrenih sredstava za ove namjene.

Na temelju analize putnih troškova u institucijama BiH koje se vezuju za edukacije izvan zemlje (Hrvatska i Srbija), za koje se plaća kotizacija, konstatiran je značajno sudjelovanje uposlenih iz institucija BiH koji prisustvuju takvim seminarima koji traju najmanje po tri dana. Seminare organiziraju privatne firme iz BiH, a predavači na istim su značajnim dijelom uposleni u institucijama BiH. U 2018. godini prema prezentiranim podacima institucija BiH utrošeno je cca 350.000 KM za prisustvo zaposlenih u institucijama BiH seminarima u inozemstvu, koje su organizirale privatne firme iz Bosne i Hercegovine.

Među temama koje se obrađuju na tim seminarima su između ostalog: uredsko poslovanje, uspostava sustava finansijskog upravljanja i kontrole, javne nabave i sl.

Troškovi koji nastaju zbog prisustva uposlenih u institucijama BiH seminarima u inozemstvu su znatno veći od troškova koji nastaju prisustvom uposlenih u institucijama BiH na seminarima na iste teme u Bosni i Hercegovini.

Zbog prisustva višednevnim seminarima koji se održavaju u susjednim državama osim kotizacija koje su znatno veće od kotizacija u zemlji javljaju se i sljedeći troškovi: ino dnevnice, troškovi prijevoza u inozemstvo (zabilježeni i slučajevi korištenja vlastitih vozila u službene svrhe) te troškovi smještaja u hotelima. Prisustvo prethodno navedenim seminarima u inozemstvu, zbog dužine njihovog trajanja, može utjecati na kapacitiranost institucija u obavljanju zakonom dodijeljenih nadležnosti

PREPORUKA 17

Preporučamo Vijeću ministara da putem Agencije za državnu službu BiH analizira dosadašnja sudjelovanja uposlenih u institucijama BiH na seminarima u, a posebice izvan Bosne i Hercegovine na teme koje dominantno obrađuju problematiku vezanu za regulatorni okvir BiH i za rad institucija BiH, a koje su organizirale privatne firme iz BiH. Sukladno tome, trebalo bi razmotriti da se određene oblasti koje su učestalo zastupljene na seminarima izvan BiH, kao što su finansijsko upravljanje i kontrola, javne nabavke, uredsko poslovanje i dr. uvrste u plan edukacija Agencije za državnu službu BiH. Na navedeni način bi se sistemski riješile potrebe državnih službenika za edukacijama na odabrane teme i značajno reducirali troškovi koji su vezani za same edukacije.

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

Vijeće ministara je donijelo Pravilnik o korištenju telefona, Pravilnik o korištenju sredstava za reprezentaciju i Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja službenih vozila u institucijama Bosne i Hercegovine. Primjena ovih pravilnika počela je 01.01.2015. godine. Na prijedlog Ministarstva, a na zahtjev pojedinih institucija BiH, pravilnici Vijeća ministara su u proteklom razdoblju u nekoliko navrata pretrpjeli izmjene i dopune koje su se odnosile na izuzeća pojedinih institucija iz istih, dopune limita za mobilne telefone te dopune u svezi s korištenjem službenih vozila 24 sata dnevno.

U 2018. godini na prijedlog Ministarstva financija i trezora BiH, Vijeće ministara BiH je donijelo Pravilnik o dopuni Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH kojim je Agenciji za policijsku potporu BiH povećan broj službenih vozila sa dva na tri službena vozila.

Izdaci za PTT usluge: Izdaci za ove namjene ostvareni u iznosu od 7.211.509 KM. U odnosu na 2017. godinu ovi izdaci su veći za 7 %, odnosno 461.436 KM. Na temelju provedenih revizija za 2018. godinu u institucijama BiH konstatirano je da pojedine institucije još uvijek nisu uskladile interne akte sa Pravilnikom Vijeća ministara o korištenju telefona te utvrdile limite potrošnje po korisnicima, nisu izvršile odbitak prekoračenja potrošnje od korisnika, ne sačinjavaju polugodišnja i godišnja izvješća o troškovima korištenja mobilnih i službenih fiksnih kao i da nisu izvršile prijenos prava za mobilne telefone na fizičke osobe.

Izdaci za uporabu službenih vozila: Ukupni izdaci za službena vozila iznose 15.196.768 KM. U odnosu na 2017. godinu ovi izdaci su veći za 25% ili 3.083.480 KM. Značajnije povećanje izdataka za upotrebu vozila evidentirano je u policijskim agencijama i to na poziciji goriva, a posljedica su povećanih aktivnosti koje su preduzimate zbog migrantske krize u BiH. Osim toga, u 2018. godini je konstatirano da pojedine institucije raspolažu sa specijaliziranim vozilima bez pribavljene suglasnosti Vijeća ministara BiH na korištenje istih. Određene institucije Bosne i Hercegovine su nakon pribavljenih pozitivnih mišljenja nadležnih institucija, Prijedlog Pravilnika o uvjetima i načinu korištenja službenih specijaliziranih vozila dostavljale Vijeću ministara BiH radi razmatranja i davanja suglasnosti. Međutim, Vijeće ministara ni u 2018. godini nije dalo suglasnost na iste. Također, Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH, Uredu za veterinarstvo je odobreno posjedovanje specijaliziranih službenih vozila međutim, isti još uvijek nije okončao aktivnosti na izradi pravilnika o specijaliziranim vozilima, odnosno na isti još uvijek nije pribavio suglasnost Vijeća ministara BiH, a što je bio obavezan učiniti do 31.12.2014. godine.

PREPORUKA 18

Potrebno je da nadležne institucije (Vijeće ministara, Ministarstvo, institucije BiH) riješe pitanje posjedovanja specijaliziranih službenih vozila u institucijama koje nisu prepoznate u Pravilniku Vijeća ministara o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH.

Na temelju provedenih revizija za 2018. godinu u institucijama BiH, utvrdili smo da su pojedine institucije raspolagale većim brojem službenih vozila (službena vozila za redovne aktivnosti i specijalizirana službena vozila) u odnosu na broj koji im je odobren Pravilnikom Vijeća ministara. Za određene policijske agencije je konstatirano da odstupanje broja vozila koja su na stanju i broja dozvoljenih vozila proizlazi iz činjenice da se dio vozila stavlja van uporabe i provodi se licitacija istih koja vremenski nije usuglašena s vremenom nabave novih vozila. Također, na temelju analize evidencija o uporabi vozila, može se zaključiti da određena vozila na godišnjoj razini prelaze malu kilometražu za koja se postavlja pitanje rentabilnosti vozila i ekonomičnosti prilikom raspolaganja javnim sredstvima (Granična policija, SIPA).

Utvdili smo i nepravilnosti kod korištenja službenih vozila, a koje se ponavljaju više godina a odnose se na korištenje specijaliziranih vozila u svrhe koje nisu prepoznate u Pravilniku o nabavci i načinu upotrebe službenih vozila Vijeća ministara BiH (dolazak na posao i odlazak sa posla), u putnim nalogima se ne upisuju putne relacije i stanje kilometraže u momentu sipanja goriva, značajne kilometraže dnevne "loko" vožnje preko 100 km, nepoštivanje internih procedura prilikom popravaka i servisiranja vozila, da fakture ne sadrže radni nalog kao dokaz izvršenja usluge popravke službenih vozila, visoki troškovi održavanja određenih vozila i sl.. Određene institucije još uvijek nisu propisale procedure ispravnog postupanja u okolnostima nastanka nepredviđenih događaja sa štetnim posljedicama za službeno vozilo kada štetnik nije poznat, kojim bi se regulirali koraci na rješavanju tako nastalih štetnih događaja.

Uočeno je različito postupanje institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana. Naknada štete na službenim vozilima ne naplaćuje se u svim slučajevima

putem jedinstvenog računa trezora, pa novčani iznos štete osiguravajuća društva uplaćuju i izravno serviserima koji izvrše popravku vozila.

PREPORUKA 19

U cilju jednoobraznog postupanja potrebno je da Ministarstvo jasnije definira način postupanja Institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana.

Izdaci za usluge reprezentacije ostvareni su u ukupnom iznosu od 2.204.078 KM.

Provedenom revizijom utvrdili smo da određeni broj institucija još uvijek nije u potpunosti uskladio interne akte sa odredbama Pravilnika Vijeća ministara o korištenju sredstava za reprezentaciju, te da kod realizacije ovih izdataka i dalje nije na adekvatan način uspostavljen sustav internih kontrola u institucijama BiH budući da nedostaju adekvatna obrazloženja razloga nastanka troška koja bi se mogla dovesti u svezu sa službenim aktivnostima i opravdanošću trošenja javnih sredstava.

8.1.5. Troškovi zakupa

Ukupni izdaci za zakup imovine i opreme u 2018. godini iznose 22.630.419 KM i manji su za 1.354.596 KM u odnosu na 2017. godinu. Smanjenje je nastalo kao posljedica preseljenja pojedinih institucija iz zakupljenih prostorija u novonabavljene objekte institucija BiH (zgrade koje su nabavljene tijekom 2017. godine). Financijski najveći dio troškova zakupa se odnosi na unajmljivanje prostora ili zgrada (12.056.852 KM), a ostali značajniji izdaci se odnose na unajmljivanje opreme (6.777.043 KM), unajmljivanje tornjeva, releja i antenskih stupova (1.717.160 KM), unajmljivanje vodova i digitalnih kanala (620.171 KM), zakup skladišnog prostora (511.142 KM), parking prostora (437.313 KM) i zakup za smještaj telekomunikacijske opreme (335.070 KM).

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

PREPORUKA 20

Potrebno je, iz više razloga, a prvenstveno radi racionalizacije troškova zakupa, da Vijeće ministara što prije osigura trajni smještaj institucijama Bosne i Hercegovine za koje još uvijek nije riješeno pitanje smještaja.

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

Za ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima u 2018. godini isplaćeno je 6.612.056 KM od kojih je na ugovore o djelu utrošeno 4.872.608 KM, a na ugovore o privremenim i povremenim poslovima 1.739.448 KM. U odnosu na 2017. godinu izdaci su veći za 1.030.413 KM.

Uvidom u pojedinačna izvješća institucija uočili smo da su ugovori o djelu u velikom broju institucija zaključeni kontinuirano tijekom cijele ili čak niza godina (konstatiran slučaj i višegodišnjeg

angažmana umirovljene osobe), da se radi o angažmanu na prvenstveno sistematiziranim radnim mjestima te da se vrši kombinacija angažmana putem ugovora o radu i ugovora o djelu (nekoliko mjeseci jedan vid angažmana, a potom promjena načina angažmana). Angažiranje osoba putem ugovora o djelu predstavlja netransparentan vid upošljavanja, a takve su osobe, u slučaju raspisivanja javnog natječaja za konkretno radno mjesto, u značajnoj prednosti u odnosu na osobe koje nisu imale prigodu raditi na poslovima koji su predmet javnog natječaja. Takvim postupcima se ne pružaju jednake šanse svima koji su zainteresirani za posao. Nadalje nejasno je utvrđivanje visine naknade za ugovore o djelu kao i transparentnost samog angažmana osoba po ugovoru o djelu. Također je uočeno da se ugovori o povremenim i privremenim poslovima (iz donatorskih sredstava) u jednoj instituciji zaključuju sa stalno uposlenima.

Kao obrazloženja angažmana osoblja po ugovoru o djelu institucije često navode probleme nedostatka kadrova i nemogućnost upošljavanja u okviru postojeće unutarnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta.

Navedeni problemi angažiranja osoblja po ugovoru o djelu proizlaze, jednim dijelom, iz nepostojanja jedinstvenih pravila na razini institucija Bosne i Hercegovine koji bi definirali potrebu zaključivanja ugovora, poslove za koje se može zaključiti ugovor o djelu, transparentnost pri izboru osoblja (javno oglašavanje, uspostavljeni kriteriji odnosno kvalifikacije osoblja, razlozi zbog kojih netko može odnosno ne može biti angažiran po ugovoru o djelu itd.), visinu naknade i sva druga pitanja koja karakteriziraju sam pojam ugovora o djelu i što točno ugovor o djelu predstavlja.

Smatramo da se ugovori o djelu zaključuju jednokratno, za obavljanje točno određenog posla definiranog ugovorom te da isti traje dok se ugovoreno djelo ne izvrši, a ne u kontinuitetu duži niz godina. Imajući u vidu da se radi o javnom sektoru i da je posebno „osjetljiva“ kategorija upošljavanja putem ugovora o djelu budući da isto predstavlja netransparentan vid upošljavanja mišljenja smo da je potrebno više pozornosti posvetiti planiranju, obrazlaganju i odobravanju sredstava za ove namjene.

U konačnici odgovornost za angažman osoba po ugovoru o djelu je na rukovoditelju svake institucije.

Prilikom izrade Instrukcija za planiranje proračuna Ministarstvo financija i trezora BiH zahtijeva od proračunskih korisnika da obrazlože zahtjeve za sredstvima koja se odnose na ugovore o djelu te ugovore o privremenim i povremenim poslovima. Uočili smo da prilikom dostavljanja zahtjeva od strane korisnika nisu uspostavljeni jedinstveni kriteriji i evidencije u smislu traženih podataka.

PREPORUKA 21

Preporučamo da Ministarstvo detaljnije pristupa analizi zahtjeva Institucija BiH za angažmanom osoba putem ugovora o djelu, posebice za redovite poslove iz opisa sistematiziranih radnih mjesta.

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

U 2018. godini na ime naknada za rad u upravnim i nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima isplaćeno je 4.883.137 KM što je za 3.127.863 KM više u odnosu na prethodnu godinu. Od navedenog iznosa za rad u povjerenstvima isplaćeno je 725.665 KM, a za rad u upravnim i nadzornim odborima 4.157.472 KM.

Člankom 39. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, stavak (3), (4) i (5) definirano je da članovi upravnih odbora, nadzornih i drugih radnih tijela, koji su uposleni u institucijama koje se financiraju iz proračuna Institucija BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH i kantona, izuzimajući visokoškolske ustanove, nemaju pravo na naknadu za rad u takvim tijelima koji obavljaju tijekom radnog vremena. Također je utvrđeno da mjesečna naknada za rad u upravnim

odborima, nadzornim i drugim radnim tijelima može iznositi maksimalno do visine osnovice za obračun plaće uposlenima u institucijama Bosne i Hercegovine (475,69 KM) kao i da ukupna godišnja naknada članu upravnog odbora, nadzornog i drugog radnog tijela može iznositi maksimalno do visine 12 mjesečnih naknada bez obzira na sudjelovanje u radu više različitih radnih tijela (Službeni glasnik BiH 88/15).

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

Neriješeno pitanje usklađivanja podzakonskog akta institucija s člankom 39. Zakona o plaćama i naknadama u pogledu visine naknade uočena je kod Upravnog odbora Uprave za neizravno oporezivanje i kod Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije. Žalbeno vijeće je Odlukom VM-a formirano kao stalno tijelo Vijeća ministara sa statusom pravne osobe (u okviru Ministarstva pravde BiH) te je procedura imenovanja članova bila u tijeku.

Naknada za rad članovima vijeća Regulatorne agencije za komunikacije (u daljnjem tekstu: Agencija) se isplaćuje u iznosu od 475,69 KM na mjesečnoj razini (Odlukom VM-a BiH iz 2010. godine utvrđena je naknada za rad u Vijeću Agencije u iznosu od 1.000 KM za predsjedavajućeg i 900 KM za člana. Vezano za visinu naknade, Agencija se obratila Povjerenstvu za financije i proračun Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH za tumačenje i mišljenje o odredbi članka 39. Zakona o plaćama i naknadama, a koji je zadužio Vijeće ministara za izradu prijedloga izmjene i dopune Zakona o plaćama). Budući da nije bilo izmjena i dopuna Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, članovima Vijeća Agencije isplaćivana je naknada u iznosu od 475,69 KM mjesečno.

Upravni odbor Uprave za neizravno oporezivanje također nije uskladio interne akte koji reguliraju isplatu naknada sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Glede ove problematike su pokrenuti sudbeni sporovi. Naknada za rad članovima Upravnog odbora se ne isplaćuje.

Također ističemo da je neuspostavljanje i nefunkcioniranje Nadzornog odbora Projekta Izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, čija je uspostava propisana Zakonom o osnivanju Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH u 2018. godini bilo temelj za mišljenje s rezervom u pojedinačnom izvješću Institucije budući da samim tim nije izvršena kontrola financijskih sredstava niti je Ministarstvu pravde i Vijeću ministara BiH predloženo izvješće o istome na način propisan Zakonom. Ukupna vrijednost projekta od početka realizacije do 31.12.2018. godine iznosila je 69.686.404 KM.

Ministarstvo financija i trezora BiH ne raspolaže evidencijom osnovanih odbora, vijeća, povjerenstava i dr. tijela na razini Institucija BiH. Što se tiče pravila i procedura izvješćivanja o radu tijela ista se propisuju aktima kojima se formira neko od navedenih tijela.

U pojedinačnim izvješćima također je uočeno da se na kontu Izdataka za rad upravnog i nadzornog odbora evidentiraju plaće međunarodnih sudaca u Ustavnom sudu BiH (175.176 KM) kao i naknade članovima Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća (238.350 KM).

8.2 Kapitalni izdaci

Zakonom o proračunu Institucija BiH za 2018. godinu odobrena su sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 43.449.000 KM koja podrazumijevaju kapitalne izdatke proračunskih korisnika. Zakonom odobreni iznos sredstava uvećan je za prestrukturirana (1.872.680 KM) i namjenska sredstva (229.111.991 KM) u ukupnom iznosu od 230.984.671 KM. Ukupan korigirani proračun za kapitalne izdatke s uključenim namjenskim sredstvima iznosio je 278.885.524 KM, što je u odnosu na 2017. godinu manje za 39.865.432 KM. Na poziciji kapitalni izdaci dodatno su bila raspoloživa i sredstva od UMTS-a u iznosu od 4.451.853 KM koja nisu utrošena u 2018. godini.

Kapitalni izdaci realizirani su u iznosu od 88.404.799 KM³⁴ ili 32% u odnosu na ukupan korigirani proračun.

Pregled planiranih i realiziranih sredstava po ekonomskim kategorijama za proračunske korisnike i izravne transfere dat je u Tablici 3.:

Tablica 3.

R.br.	Vrsta kapitalnih izdataka	Odobreno proračunom	Prestrukt. i namjenska sredstva	Korigirani proračun	Realizirano	Izvršenje (%)
1	2	3	4	5	6	7=6/5*100
1	Nabava zemljišta	990.000	201.105	1.190.105	974.954	82
2	Nabava građevina	10.180.000	145.986.161	156.166.161	38.408.630	25
3	Nabava opreme	26.130.000	57.698.064	83.828.064	36.283.167	43
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	6.000	3.000	9.000	6.552	73
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	3.511.000	13.600.394	17.111.394	9.190.149	54
6	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	2.632.000	13.496.948	16.128.948	3.541.347	22
I.	Ukupno za proračunske korisnike	43.449.000	230.984.671	274.433.671	88.404.799	32
1	Nabava građevina-izravni transferi sa JRT	0	4.451.853	4.451.853	0	0
II.	Ukupno kapitalni izdaci-izravni transferi s JRT	0	4.451.853	4.451.853	0	0
	UKUPNO KAPITALNI IZDACI	43.449.000	235.436.524	278.885.524	88.404.799	32

Nabava zemljišta u 2018. godini iznosi 974.954 KM odnosno 82% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodatna namjenska sredstva u iznosu od 200.105 KM. Izvršenje predmetne stavke odnosi se na Upravu za neizravno oporezivanje na ime graničnih prijelaza Orahov Do, Doljani i Vaganj.

Nabava građevina u 2018. godini realizirana je u iznosu od 38.408.630 KM, što u odnosu na korigirani proračun predstavlja 25%, a što je manje za 11.426.042 KM u odnosu na isto razdoblje prethodne godine.

Značajniji iznosi nabave građevina u izvještajnom razdoblju odnose se na Službu za zajedničke poslove Institucija BiH 13.224.034 KM na ime višegodišnjih projekata za smještaj Institucija BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH 12.475.528 KM na ime projekta „Izgradnja i nadzor međudržavnog mosta Svilaj na autocesti Koridor Vc, Upravu za neizravno oporezivanje BiH 9.801.379 KM na ime višegodišnjih projekata Izgradnje graničnog prijelaza Gradiška i Izgradnje i opremanja novih i rekonstrukciju postojećih objekata na zračnim lukama Mostar i Tuzla, na Jedinicu za implementiranje Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH u iznosu 2.283.286 KM na ime višegodišnjeg projekta za izgradnju Državnog zatvora itd.

Nabava opreme u 2018. godini, realizirana je u iznosu od 36.283.167 KM što je 43% od korigiranog proračuna ili 6% većem iznosu u odnosu na prethodnu godinu.

Značajnija izvršenja odnose se na Ministarstvo obrane BiH u iznosu od 8.226.887 KM, zatim na Upravu za neizravno oporezivanje BiH 5.199.501 KM za višegodišnji projekt „Implementiranje rezervne lokacije za carinski i porezni podsustav informacijskog sustava UNO“, na Obavještajno-sigurnosnu agenciju u iznosu od 4.293.362 KM (od čega je 759.908 KM na ime višegodišnjih

³⁴ U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti

projekata nabave vozila i specijalne opreme), Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH 2.733.060 KM na ime višegodišnjeg projekta „SDH sustav prijenosa“, na Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće u iznosu od 2.266.829 KM (od čega je 1.876.955 KM na ime projekata financiranih iz donacija), na Graničnu policiju BiH 2.121.866 KM (za nabavu motornih vozila, opreme za prijenos podataka i glasa i kompjutorsku opremu), zatim na Ministarstvo vanjskih poslova BiH 985.484 KM, na Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH 870.464 KM, Službu za zajedničke poslove Institucija BiH 865.510 KM.

Uvidom u pojedinačna izvješća institucija, konstatirano je da i dalje postoje slabosti internih kontrola kod planiranja, realizacije, evidentiranja i izvješćivanja o realizaciji ovih izdataka. Određene analitičke pozicije u okviru nabave kapitalnih izdataka realizirane su u većem iznosu i drugačijoj strukturi kapitalnih izdataka u odnosu na posljednju odobrenu namjensku strukturu, što je posljedica odstupanja stvarne dinamike realizacije plana nabava u odnosu na planiranu, te slabosti u procesu komunikacije između organizacijskih jedinica i knjigovodstvene neažurnosti.

Sredstva za nabavu opreme se planiraju na temelju iskustva i procjene u fazi podnošenja proračunskih zahtjeva. Tijekom godine su sredstva za poziciju kapitalnih izdataka uvećana kroz prestrukturiranja za 1.713.992 KM, što ukazuje na potrebu daljnjeg unapređenja procesa planiranja sredstava za ove namjene.

Nabava stalnih sredstava u obliku prava realizirana je u iznosu od 9.190.149 KM ili 54% od iznosa korigiranog proračuna, što je manje za oko 3,8 milijuna KM odnosu na isto razdoblje prethodne godine.

Značajniji iznosi izvršenja odnose se na Upravu za neizravno oporezivanje BiH u iznosu od 2.621.137 KM na ime implementiranja rezervne lokacije za carinski i porezni podsustav informacijskog sustava UNO i izrade nove porezne aplikacije u informacijskom sustavu UNO, na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH 1.790.100 KM na ime projekta „Izrada planersko-studijske dokumentacije za Jadransko-jonsku autocestu na dijelu kroz Bosnu i Hercegovinu, Počitelj – Neum – Trebinje, na Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće u iznosu od 927.415 KM na ime projekata financiranih iz donacija i sufinanciranje IPA projekta, na Regulatornu agenciju za komunikacije BiH u iznosu od 927.415 KM, na Središnje izorno povjerenstvo BiH u iznosu od 414.601 KM na ime višegodišnjeg „Projekta izgradnje jedinstvenog informacijskog sustava BiH“, na Ministarstvo obrane BiH u iznosu od 369.746 KM, na Ministarstvo pravde BiH u iznosu od 204.584 KM na ime višegodišnjeg projekta „Rekonstrukcija objekta koji trenutno koristi Specijalna policija Federacije BiH u svrhu premještanja Tužiteljstva BiH“.

Rekonstrukcija i investicijsko održavanje realizirani su u iznosu od 3.541.347 KM, odnosno 22% u odnosu na korigirani proračun ili 14 hiljada KM manjem iznosu u odnosu na prethodnu godinu.

Značajnija izvršenja se odnose na Službu za zajedničke poslove Institucija BiH u iznosu od 1.506.082 KM na ime višegodišnjeg projekta sanacije i rekonstrukcije krova u zgradi Predsjedništva BiH, na Ministarstvo obrane BiH u iznosu od 1.076.092 KM, na Ministarstvo vanjskih poslova BiH u iznosu od 536.221 KM na ime višegodišnjih projekata.

8.3 Višegodišnji kapitalni projekti

Za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata proračunski korisnici su u 2018. godini raspolagali sredstvima u iznosu od 187.958.783 KM. Sredstva u iznosu od 148.205.635 KM prenesena su iz prethodne godine, a u tijeku godine osigurana su nova sredstva u iznosu od 39.753.147 KM.³⁵

³⁵ Sredstva u iznosu od 42.817.834 KM (osigurana Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH i novim odlukama iz 2018. godine o dodjeli namjenskih sredstava za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata) umanjena za sredstva u iznosu od 3.064.687 KM koja su raspoređena u ranijem razdoblju ali nisu realizirana zbog stavljanja van snage ranijih odluka i zbog završetka projekta

Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od 49.048.485 KM ili 26,1%. Značajnija realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata konstatirana je kod Službe za zajedničke poslove (14.975.767 KM), Uprave za neizravno oporezivanje (14.348.068 KM), Jedinice za implementiranje projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera (8.740.324 KM)³⁶, Ministarstva obrane (6.231.027 KM), Ministarstvo sigurnosti (1.711.350 KM)³⁷, Ministarstvo civilnih poslova (1.500.000 KM).³⁸

Ponovo je konstatiran nizak postotak realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata u odnosu na raspoloživa sredstva, a kod pojedinih projekata, za koji su osigurana značajna sredstva, već dugi niz godina nema realizacije:

- Uprava za neizravno oporezivanje - Projekat nabave i opremanje objekta za Središnji ured i regionalne centre u iznosu od 37.900.000 KM;
- Ministarstvo komunikacija i prometa - Projekat digitalizacije u iznosu od 29.876.700 KM (dio sredstava osiguran je u tijeku 2018. godine);
- Ministarstvo obrane - Projekat remonta helikoptera za razdoblje 2013.–2014. godina u iznosu od 7.480.000 KM i Projekat osiguranja i unapređenja operativnosti motornih vozila Oružanih snaga BiH u iznosu od 7.067.000 KM;
- Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka - Projekat izgradnje zgrade za smještaj sjedišta i organizacijske jedinice u Banjoj Luci u iznosu od 9.998.017 KM³⁹.

Razlozi za nizak postotak realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata navedeni su u Informaciju o realiziranju višegodišnjih projekata u institucijama BiH koju je sačinilo Ministarstvo financija i trezora BiH za razdoblje do 30.09.2018. godine na temelju dostavljenih podataka proračunskih korisnika. Razlozi za nizak postotak realizacije projekata se odnose na realizaciju aktivnosti koje nisu pratile planiranu, za pojedine projekte nije zatvorena financijska konstrukcija, poništene procedura javnih nabava jer nije dostavljena ni jedna prihvatljiva ponuda, žalbe u postupcima javnih nabava, problemi prilikom pribavljanje odgovarajućih dozvola, nedonošenje novih odluka kojom se uvećava vrijednost projekta i sl.

Vijeće ministara BiH je prilikom razmatranja Informacije o realiziranju višegodišnjih projekata u institucijama BiH⁴⁰ zadužilo Ministarstvo financija i trezora BiH da Informaciju sa zaključcima dostavi Parlamentarnoj skupštini BiH. Također je zaduženo Ministarstvo da pripremi instrukciju o višegodišnjim kapitalnim projektima kojom će se propisati svi bitni elementi višegodišnjih projekata te krajnji rok realizacije projekata sukladno dinamici njihovog financiranja. Informacija je u veljači 2019. godine prosljeđena Parlamentarnoj skupštini BiH, a prema prezentiranim informacijama, instrukcija o višegodišnjim kapitalnim projektima, za koju je zaduženo Ministarstvo, nije sačinjena do okončanja revizije.

Za određeni broj institucija su u okviru višegodišnjih kapitalnih projekata (i programa posebnih namjena koji nemaju status višegodišnjeg projekta) odobrena sredstva za rješavanje trajnog smještaja. Pored činjenice da su sredstva rezervirana već duži niz godina, a da još uvijek nije riješeno pitanje trajnog smještaja, u pojedinim slučajevima se plaća značajan iznos zakupa za korištenje postojećeg smještaja :

³⁶ U realiziranom iznosu višegodišnjeg kapitalnog projekta obuhvaćena je naturalna donacija od 5.867.490 KM

³⁷ U realiziranom iznosu višegodišnjeg kapitalnog projekta obuhvaćena je naturalna donacija od 1.694.470 KM

³⁸ U izvješću o izvršenju Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu navedeni su detaljni podaci o realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata pojedinačno po proračunskim korisnicima i izvorima.

³⁹ Prenesena sredstva u 2018. godinu, od čega je tijekom godine realiziran iznos od 6.903 KM

⁴⁰ Informacija razmatrana na sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 21.12.2018. godine

- Uprava za neizravno oporezivanje (zakup za dio poslovnog prostora iznosi 32.889 KM mjesečno),
- Agencija za identifikacijske Isprave, evidenciju i razmjenu podataka (zakup za dio poslovnog prostora iznosi 35.230 KM mjesečno),
- Direkcija za civilnu avijaciju (izdaci za zakup iznose 60.053 KM mjesečno, projekat nema status višegodišnjeg projekta, nego se vodi kao program posebnih namjena) - opisano u točki 8.4. - Programi posebnih namjena).

Činjenica da rezervirana sredstva još uvijek nisu realizirana za odobrene namjene, kao i da se istovremeno plaćaju troškovi zakupa se ne može smatrati dobrom praksom u upravljanju i trošenju javnih sredstava.

PREPORUKA 22

Neophodno je da Ministarstvo donese Instrukciju o višegodišnjim projektima kako bi se uspostavio kvalitetan proces upravljanja kapitalnim projektima sukladno stvarnim potrebama za proračunskim sredstvima te sustavno reguliralo pitanja višegodišnjih projekata uz uspostavljanje mehanizama kontrole za efikasnije korištenje proračunskih sredstava

8.4 Programi posebne namjene

Zakonom o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu (članak 15.) je utvrđeno da se u okviru programa posebne namjene vrši evidentiranje rashoda za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obveza posebnog praćenja i evidentiranja.

Kao programi posebnih namjena vode se višegodišnji kapitalni programi, sredstva donacija, namjenska sredstva dodijeljena na temelju posebnih odluka, a za čiju realizaciju su nadležni proračunski korisnici, sredstva za sufinansiranje IPA projekata, sredstva proračunske pričuve (za koja se dostavljaju posebna izvješća radi praćenja realizacije sukladno namjeni dodijeljenih sredstava).

Ukupan iznos sredstava realiziran kroz programe posebnih namjena iznosi 103.167.391 KM, od čega su višegodišnji kapitalni projekti realizirani u iznosu od 41.486.525 KM, a ostali programi posebnih namjena u iznosu od 61.680.866 KM. Za realizaciju programa posebnih namjena (bez višegodišnjih kapitalnih ulaganja) osigurana su sredstva u iznosu od 186.738.821 KM⁴¹, a postotak realizacije programa posebnih namjena u odnosu na raspoloživa iznosi 33,03%. Ostali programi posebnih namjena su realizirani iz proračuna (14.820.788 KM), ostalih sredstava (8.749.596 KM), donacija (17.934.079 KM) i namjenskih sredstava od UMTS dozvola i sredstava sukcesije (20.176.403 KM). U Izvješću o izvršenju Proračuna Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu navedeni su podaci o realizaciji programa posebnih namjena prema izvorima, ekonomskoj kategoriji i proračunskim korisnicima.

Kod pojedinih programa posebnih namjena nije bilo realizacije (Izgradnja i nadzor međudržavnog mosta Gradiška) ili realizacija nije pratila planiranu dinamiku (Izrada planersko-studijske dokumentacije za jadransko-jonsku cestu). Navedeni programi nemaju status višegodišnjih kapitalnih projekata i vode se u Ministarstvu komunikacija i prometa BiH.⁴² Postotak realizacije programa posebnih namjena koji se realizira putem Fonda za reformu javne uprave (putem Ureda koordinatora za reformu javne uprave) također nije zadovoljavajući (19,20%) zbog problema sa potpisivanjem Memoranduma radi nastavka neometanog funkcioniranja Fonda.⁴³

⁴¹ Podaci Ministarstva financija i trezora o prijenosu namjenskih sredstava iz 2018. u 2019. godinu

⁴² Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji Ministarstva komunikacija i prometa BiH za 2018. godinu (www.revizija.gov.ba)

⁴³ Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH za 2018. godinu (www.revizija.gov.ba)

Također smo konstatairali da se u okviru programa posebni namjena vode namjenska sredstva Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH (u daljnjem tekstu: Direkcija) za koja nije donesena odluka o korištenju. Zakonom o proračunu institucija BiH za 2018. godinu je definirano da će se iz ovih sredstava financirati nabava zgrade za smještaj Direkcije, te da će odluku o načinu nabave i visini sredstava za ovu namjenu donijeti Vijeće ministara BiH, na prijedlog Direkcije. Direkcija je u svibnju 2018. godine pripremila novi Prijedlog odluke o odobravanju kupovine/nabave objekta za smještaj u Banjoj Luci, a nakon izražene rezerve Ministarstva na predloženi iznos, dostavila korigirani prijedlog odluke sa iznosom od 5.250.000 KM (sa PDV-om). Do dana završetka revizije Direkcije nije stigao odgovor Ministarstva financija i trezora BiH. Napominjemo da su slične zakonske odredbe utvrđene i prethodnih godina, i da je Direkcija u navedenom razdoblju više puta inicirala rješavanje pitanja nabave prostora za trajni smještaj Direkcije (dostavljajući prijedloge odluka na mišljenje i usvajanje, urgencije, analize i sl.), ali neophodna odluka nije donesena.

Pored činjenice da nedonošenje odluke o odobravanju kupovine/nabave objekta za smještaj nije sukladan Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu, napominjemo da se istovremeno u čitavom razdoblju od 2012. godine izdvajaju značajna sredstva za plaćanje zakupa Direkcije, a pritom sredstva namijenjena za rješavanje trajnog smještaja Direkcije stoje na računu komercijalne banke, bez bilo kakvih aktivnosti za ostvarivanje eventualnih prihoda po osnovu tih sredstava.

PREPORUKA 23

Potrebno je osigurati efikasnije upravljanje programima posebne namjene, a tamo gdje je realizacija uvjetovana aktivnostima Ministarstva i donošenjem odluka Vijeća ministara BiH, isto realizirati sukladno zakonskim odredbama i bez odlaganja.

8.5 Tekući grantovi i transferi

Ukupno izvršenje tekućih grantova i transfera u 2018. godini iznosilo je 39.183.210 KM. Struktura isplaćenih grantova i transfera prikazana je u Tablici 4.

Tablica 4.

Redni broj	Opis	Realizirani iznos (izvršenje)
1	2	3
1	Izvršenje tekućih grantova i transfera proračunskih korisnika	24.447.888
2	Izravni transferi sa jedinstvenog računa trezora – Isplate obveza po pravosnažnim sudbenim presudama i kontribucije	14.195.322
3	Grantovi iz tekuće pričuve na ime Interventnog korištenja tekuće pričuve	540.000
UKUPNO:		39.183.210

Tekući grantovi i transferi proračunskih korisnika: Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 15.438.000 KM za realizaciju tekućih grantova i transfera putem proračunskih korisnika. U tijeku godine proračun za ove namjene korigiran je za dodatna sredstva u iznosu od 17.751.099 KM tako da je ukupno raspoloživi proračun za realizaciju tekućih grantova i transfera putem proračunskih korisnika u 2018. godini iznosio 33.189.099 KM.

Realizacija je iznosila 24.447.888 KM ili 73% od ukupno raspoloživog proračuna za ove namjene.

U pojedinačnim izvješćima o obavljenim revizijama za 2018. godine ponovo su kod određenih proračunskih korisnika primijećene slabosti vezane za dodjelu grantova, a koje se odnose na sljedeće: planiranje grantova nije zasnovano na jasnim ciljevima i učincima dodjele granta; neblagovremeno objavljivanje poziva za dodjelu grantova; kašnjenjem sa dodjelom granta ili dodjelom granta nakon isteka godine ili roka definiranog ugovorom o dodjeli sredstava, što za posljedicu ima da su izvješćivanja o utrošku sredstava od strane pojedinih korisnika vršena nakon isteka roka definiranog ugovorom o dodjeli grant sredstava; dodjela grant sredstava nije u svim slučajevima vršena sukladno jasno definiranim kriterijima za dodjelu i načinu dokazivanja ispunjenosti uvjeta za učešće u dodjeli grant sredstava.

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

PREPORUKA 24

Ponovo naglašavamo da Vijeće ministara BiH u saradnji sa nadležnim institucijama zaduženim za realizaciju odluka o dodjeli sredstava iz grantova treba poduzeti aktivnosti na uspostavljanju kvalitetnijeg procesa doznačavanja grantova, putem analize postojećih propisa, pravodobnog planiranja aktivnosti, uspostavljanja jasnijih i mjerljivijih ciljeva, poboljšanja postupka odobravanja, unapređenja postupka praćenja realizacije projekata, evidentiranja grantova i izvješćivanja, kako bi se poboljšalo namjensko trošenje sredstava i unaprijedili željeni rezultati i ciljevi.

8.6 Kapitalni grantovi i transferi

Kapitalni grantovi i transferi odobreni su u iznosu od 837.000 KM⁴⁴, a izmjenama u tijeku godine odobrena su sredstva iz proračunske pričuve i namjenskih sredstava u iznosu od 7.063.304 KM, pa je korigirani proračun za realizaciju ove proračunske pozicije iznosio 7.900.304 KM. Korigirani iznos sredstava namijenjen je za realizaciju kapitalnih transfera drugim razinama vlasti (6.776.721 KM) i kapitalnih grantova pojedincima i neprofitnim organizacijama (1.123.584 KM).

Ukupan realizirani iznos kapitalnih grantova i transfera iznosi 5.220.332 KM, ili 66% u odnosu na korigirani proračun. Prema ekonomskoj klasifikaciji, realizirani su kao kapitalni transferi drugim razinama vlasti (5.107.166 KM) i kapitalni grantovi pojedincima (113.166 KM).

• Kapitalni grantovi drugim razinama vlasti

Pored sredstava odobrenih proračunom (600.000 KM), za realizaciju kapitalnih transfera drugim razinama vlasti prenesena su namjenska sredstva od donacija (2.866.924 KM) i sredstva za realizaciju HIPERB projekta (39.797 KM). Posebnim odlukama Vijeća ministara BiH su u 2018. godini

⁴⁴ Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu

za ove namjene odobrena sredstva od UMTS dozvola (2.965.000 KM) i iz proračunske pričuve (305.000 KM). U Tablici 5 prikazani su korisnici kod kojih su planirani i realizirani kapitalni transferi drugim razinama vlasti:

Tablica 5.

Redni broj	Naziv korisnika	Planirano proračunom	Korekcije u tijeku godine	Korigirani proračun	Realizirani iznos
1.	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (sredstva od UMTS dozvola)		2.965.000	2.965.000	2.965.000
2.	Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH (donacije)		2.866.924	2.866.924	1.237.166
3.	Institut za nestale osobe BiH (proračun)	600.000		600.000	600.000
4.	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (tekuća pričuva)		195.000	195.000	195.000
5.	Ministarstvo civilnih poslova BiH (tekuća pričuva)		110.000	110.000	110.000
6.	HIPERB		39.797	39.797	
	UKUPNO	600.000	6.176.721	6.776.721	5.107.166

Kapitalni grantovi realizirani su iz različitih izvora sredstava (iz proračunskih sredstava - 600.000 KM, iz tekuće proračunske rezerve – 305.000 KM, iz donacija - 1.237.166 KM i iz namjenskih sredstava od UMTS dozvola - 2.965.000 KM), čija je struktura po korisnicima i izvorima navedena u tekstualnom dijelu Izvješća Ministarstva financija i trezora BiH o izvršenju Proračuna BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu.

Podaci o realizaciji kapitalnih grantova i transfera su u pojedinačnim izvješćima proračunskih korisnika obuhvaćeni u okviru programa posebnih namjena i tekućih grantova. Nedostaci koje smo konstatirali odnose se na način dodjele kapitalnih grantova drugim razinama vlasti koji su realizirani putem Ministarstva komunikacija i prometa BiH. Za dodjelu sredstava nije bio raspisan javni oglas, a na temelju dostupne dokumentacije u Ministarstvu, ne može se utvrditi po kojim kriterijima su izabrani projekti po kojima je izvršena dodjela sredstava. Sredstva u ukupnom iznosu od 2.965.000 KM su odobrena na temelju zahtjeva općina i gradova, koji su u formi molbe za sufinansiranje projekata rekonstrukcije saobraćajnica dostavljeni u travnju i svibnju 2018. godine, a po jedan u prosincu 2016. i prosincu 2017. Neki od zahtjeva dostavljeni su izravno Ministarstvu, a neki su putem Vijeća ministara BiH i Ministarstva financija i trezora BiH proslijeđeni Ministarstvu.

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 237.000 KM za realizaciju tekućih grantova pojedincima i neprofitnim organizacijama. U tijeku godine proračun za ove namjene korigiran je za dodatna sredstva u iznosu od 886.584 KM tako da je ukupno raspoloživi proračun za realizaciju tekućih grantova pojedincima i neprofitnim organizacijama u 2018. godini iznosio 1.123.584 KM.

Realizacija je iznosila 113.166 KM ili 10% od ukupno raspoloživog proračuna za ove namjene. Institut za nestale osobe BiH je na ime kapitalnih grantova pojedincima izvršio doznačavanje 82.139 KM na ime ukopa ekshumiranih osoba, dok je Ministarstvo obrane BiH doznačilo 31.027 KM kapitalnih grantova pojedincima po osnovu projekta „Perspektiva“ - program tranzicije i zbrinjavanja otpuštenog personala Ministarstva obrane BiH i Oružanih snaga BiH u cilju što brže reintegracije iz vojnog u civilni život.

8.7 Fond za povratak

Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH⁴⁵ definirane su nadležnosti Povjerenstva za izbjegle i raseljene osobe Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), kao i Fonda za povratak, koji pružaju potporu povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH.

Povjerenstvo je nadležno za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, izdavanje ovlaštenja za financijsku realizaciju odobrenih projekata, kao i za nadzor nad financijskom realizacijom odobrenih projekata, dok je Fond zadužen za financijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, a na temelju odluka koje je odobrilo Povjerenstvo.

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

Primarna sredstva za realizaciju projekta povratka i rekonstrukcije osiguravaju se iz proračuna institucija BiH, entiteta i Brčko distrikta, a na temelju sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma koji se potpisuje za svaku proračunsku godinu. Udružena sredstva za financijsku realizaciju projekata, prikupljaju se na posebnom podračunu, koji je otvoren u okviru Jedinstvenog računa trezora BiH, a realizacija sredstava vrši se na temelju odluka koje je odobrilo Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH.

Fond vrši praćenje i realizaciju financijskih transakcija prikupljenih sredstava kroz ISFU sustav, po uspostavljenim projektnim kodovima za svaki odobreni projekat. Realizacija odobrenih projekata nije vezana za proračunsku godinu, već se neutrošena sredstva prenose u naredno razdoblje. Zaključno sa 31.12.2018. godine otvoreno je 18 projektnih kodova za praćenje utroška udruženih sredstava po projektima i projektni kod za evidentiranje neraspoređenih sredstava.

Prema prezentiranim podacima Fond je po osnovu primarnih izvora financiranja u 2018. godini raspolagao sredstvima u vrijednosti od 10.399.327 KM, od čega je 8.093.327 KM preneseno iz prethodne godine, a 2.306.000 KM je uplaćeno tijekom 2018. godine. Uplata sredstava izvršena je na temelju sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2017. godinu i za 2018. godinu. Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2018. godinu potpisan je u kolovozu 2018. godine, a Aneks Sporazuma u studenom, istim je definirano da se udružuju sredstva u ukupnoj vrijednosti od 2.256.000 KM. Ugovorne strane su se suglasile da se sredstva u vrijednosti od 2.131.000 KM osiguraju iz proračuna institucija BiH, po 50.000 KM iz sredstava proračuna entiteta, a 25.000 KM iz proračuna Brčko distrikta. Sredstva za ove namjene inicijalno se odobravaju u proračunu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH. Sredstva udružena po Sporazumu za 2018. godinu su u listopadu, Odlukom o rasporedu sredstava po namjenama i iznosima sredstava 2018. godinu⁴⁶, raspoređena u vrijednosti od 2.125.000 KM, dok 131.000 KM Povjerenstvo nije u tekućoj godini rasporedilo.

Ukupna realizacija udruženih sredstava u 2018. godini, po svim projektima je 2.531.485 KM, neutrošena sredstva u vrijednosti 7.867.841 KM su prenesena u 2019. godinu.

Prema Informacijama dobivenim u procesu revizije, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske ni u 2018. godini nije izmirilo obveze po Sporazumu za 2009. godinu (3.941.455

⁴⁵ Službeni glasnik BiH, br: 23/99, 21/03 i 33/03

⁴⁶ Službeni glasnik BiH, broj 71/18

KM) i Sporazumu za 2010. godinu (400.000 KM). Potraživanja po ovim sporazumima nisu evidentirana u Glavnoj knjizi Trezora. Aktivnosti na naplati ovih potraživanja nisu poduzimane.

Pored navedenog, Fond raspolaže i sredstvima iz sekundarnih izvora financiranja i to donatorskim i kreditnim sredstvima. Prema podacima prezentiranim u Izvješću Fonda ukupno raspoloživa sredstva za programe koji se financiraju iz kreditnih sredstava su 26.673.611 KM, a za programe koji se financiraju iz donatorskih sredstava 20.124.752 KM.

Sagledavajući projekat povratka i rekonstrukcije kroz proteklih dvadeset godina može se konstatirati primjetna usporenost u realizaciji istog i pored činjenice da se značajna raspoloživa sredstva prenose kroz godine. Analizirajući proces udruživanja i realizacije udruženih sredstava evidentno je da se posljednjih godina sporazumi o udruživanju sredstava potpisuje krajem proračunske godine, što se reflektira i na donošenje odluka o rasporedu tih sredstava. Sporazum o udruživanju sredstava u 2018. godini⁴⁷ je potpisan u kolovozu, dok je Odluka o rasporedu dijela sredstava donesena u listopadu. Imajući u vidu činjenicu da je Fond za povratak zadužen za financijsku realizaciju projekta koje odobri Povjerenstvu, kao i činjenicu da se implementacija projekata povratka i rekonstrukcije, kao i projekata održivog povratka vrši na nižim razinama vlasti, potrebno je da Povjerenstvo posveti više pozornosti dinamici realizacije započetih projekata, kao i da analizira zastoje u realizaciji odobrenih projekata.

PREPORUKA 25

Cijeneći da je riječ o kompleksnom projektu koji je značajan sa više aspekata, te da u realizaciji istog učestvuju sve razine vlasti, potrebno je da Povjerenstvo raspoloživa sredstva upotrebljava na brži i efikasniji način kako bi se ostvarili što bolji rezultati u sferi povrataka, a na zadovoljstvo i korist svih zainteresiranih strana. Stoga, ponovo skrećemo pozornost na potrebu praćenja dinamike realizacije svih aktivnosti koje se vežu za ovaj projekat.

9. IZRAVNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA

Zakonom o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu⁴⁸ odobrena su sredstva za izravne transfere u iznosu od 20.161.000 KM. U tijeku godine vršena je promjena strukture rashoda u okviru ove pozicije i izvršen prijenos namjenskih sredstava iz prethodne godine, tako da su ukupna raspoloživa sredstva nakon svih korekcija iznosila 24.120.743 KM.

Realizacija izravnih transfera s Jedinštenog računa trezora iskazana je u iznosu od 17.011.242 KM ili 84% u odnosu na Proračun za 2018. godinu bez namjenskih sredstava odnosno 71% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje namjenska sredstva. Izravni transferi s Jedinštenog računa trezora su izvršeni u manjem iznosu za 10.811.404 KM ili 39% u odnosu na prethodnu godinu, a na što je najvećim dijelom utjecalo veće izvršenje, prethodne u odnosu na tekuću godinu jednokratne obveze u ime BiH, na poziciji nabave stalnih sredstava u obliku prava na ime „Povećanja u udjelu kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD i IFC)“ iz fonda 10, kao i izvršenja izdataka iz fonda 50 na ime kapitalnog transfera drugim razinama vlasti iz namjenskih sredstava od GSM licenci u prethodnoj godini.

U Tablici 6. je prikazan pregled izravnih transfera iz Proračuna Institucija BiH za 2018. godinu, realizacija tekuće i usporedba realizacije s prethodnom godinom:

⁴⁷ Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2018. godini (broj Fonda: 03-41-1-345-3/18 od 27.08.2018. god) i Aneks Sporazuma (broj Fonda: 03-41-1-345-5/18 od 06.11.2018. god)

⁴⁸ Službeni glasnik BiH broj 08/18

Tablica 6.

Vrsta izravnog transfera s JRT	Proračun za 2018	Izmjene i dopune (prestrukturiranje, pričuvna, namjenska sredstva i drugo)	Korigirani proračun za 2018.	Realizacija u 2018. godini	Realizacija u 2017. godini	% (5/4)
1	2	3	4	5	6	7
Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	5,500,000	0	5,500,000	5,307,494	5,122,408	96
Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	2,500,000	-593,862	1,906,138	1,394,974	1,135,597	73
Bankarski troškovi i negativne tečajne razlike	500,000	-75,000	425,000	407,484	265,805	96
Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama	7,500,000	0	7,500,000	6,092,855	8,499,920	81
Sredstva za kreditni rejting BiH	129,000	75,000	204,000	185,129	202,459	91
Kamata po kreditu makrofinancijske pomoći Europske komisije	0	0	410,000	390,296	390,286	95
Kapitalni transfer drugim razinama vlasti	410,000	0	0	0	6,742,486	
Projekt obnove i rekonstrukcije HIPERB	0	39,797	39,797	0	0	0
Namjenska sredstva od UMTS-a	0	4,451,853	4,451,853		0	0
Fiskalno vijeće – udružena sredstva	90,000	81,171	171,171	93,265	89,486	54
Udio Institucija BiH u finansiranju rada KO CHJ	30,000	-19,216	10,784	0	0	0
Izmirenje obveza prema UNDP-u	1,400,000	0	1,400,000	1,400,000	1,400,000	100
Transferi u inozemstvo-Donacija Afganistanu	0	0	0	0	48,896	
Kamata po kreditu CEB banke za izgradnju Državnog zatvora	469,000	0	469,000	294,319	370,297	63
Povećanje u udjelu kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj i Međunarodnoj financijskoj korporaciji (IBRD i IFC)	0	0	0	0	3,423,900	
Transfer sredstava Muzeju suvremene umjetnosti Republike Srpske za potrebe financiranja Paviljona BiH na 57. Venecijanskom bijenalu 2017. godine	0	0	0	0	180,000	
Otplata glavnice po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH	1,369,000	0	1,369,000	1,293,448	0	94
Kamata po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH	264,000	0	264,000	151,978	0	58
UKUPNO	20,161,000	3,959,743	24,120,743	17,011,242	27,822,646	71

9.1 Članarine BiH u međunarodnim organizacijama

Proračunom za 2018. godinu odobrena su sredstva za plaćanje kontribucija BiH u međunarodnim organizacijama u iznosu od 5.500.000 KM, a ista su realizirana u iznosu od 5.307.494 KM⁴⁹. Naputkom Ministarstva financija i trezora BiH⁵⁰ definiran je način planiranja, plaćanje, izvješćivanje i vođenje evidencija, o realiziranim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama. Prema istom Ministarstvo vanjskih poslova BiH sačinjava i Ministarstvu financija i trezora BiH pravodobno dostavlja prijedlog godišnjeg plana plaćanja članarina uz navođenje naziva međunarodne organizacije, iznosa za plaćanje, vrste valute, roka za plaćanje, i drugih bitnih podataka radi uvrštavanja u prijedlog proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za narednu proračunsku godinu.

Sukladno važećem Naputku, Ministarstvo vanjskih poslova BiH je u kolovozu 2017. godine dostavilo projekciju obveza BiH za članarine međunarodnim organizacijama za 2018. godinu za potrebe pripreme Proračuna institucija BiH za 2018. godinu. Ista je sadržavala iznos plaćenih članarina za 2017. godinu i preostale iznose po fakturama za koje su upućeni nalozi za uplatu prema Ministarstvu financija i trezora BiH kao i onih za koje se očekuje dospjeće faktura te projekcijama članarina za 2018. godinu dostavljenim od strane nadležnih institucija. Analizom navedenih iznosa za 2017. i 2018. godinu uočeno je da je kod pojedinih međunarodnih organizacija iznos članarine blago povećan, a kod nekih umanjen. Kod većine članarina iznosi su ostali nepromijenjeni. U cilju adekvatnog planiranja ukupnom iznosu su dodane kategorije koje proizlaze iz Ugovora između Europske komisije i države Bosne i Hercegovine sukladno Naputku Ministarstva civilnih poslova BiH⁵¹. Vijeće Europe je obavijestilo u lipnju 2017. godine o prijedlogu Odluke kojom se podržava promjena financijske politike i odobrava ukupno povećanje kontribucija zemalja članica za 0,5%, što je uzeto u obzir prilikom projekcije iste za 2018. godinu. Nadalje, na temelju procjene opravdanosti i sukladno odobrenju ministra vanjskih poslova BiH planirano je dodatno 10.000 USD za eventualne uplate dobrovoljnih kontribucija na godišnjoj razini. Također je planirano da se na godišnjoj razini iznosi članarina uvećaju za 2% u odnosu na projekciju za 2018. godinu kako zbog povećanja članarina pojedinih međunarodnih organizacija tako i zbog mogućih novih obveza BiH prema međunarodnim organizacijama.

Sukladno preporukama revizije iz ranijih godina Ministarstvo financija i trezora BiH je uz obavijest o izvršenom plaćanju kontribucije dostavilo 25.03.2019. godine konačno stanje realiziranih kontribucija na teret odobrenog proračuna institucija BiH za 2018. godinu u cilju potvrde da je isto usuglašeno sa Središnjom evidencijom članarina u međunarodnim organizacijama. Do momenta obavljanja ove revizije nije bilo povratne informacije odnosno nije vraćena konfirmacija plaćenih kontribucija od strane Ministarstva vanjskih poslova BiH prema Ministarstvu financija i trezora BiH. Središnja evidencija članarina u međunarodnim organizacijama za 2018. godinu se i dalje vodi u formi usporedne tablice 2017/2018 skraćeni naziv međunarodne organizacije iznos u valuti i protuvrijednost u KM koja i dalje ne sadrži podatke o vremenu trajanja određenih članarina kao i koristi koje se ostvaruju od članarina, što bi bilo svrsishodno. U cilju odgovarajućeg postupanja glede plaćanja članarina BiH u međunarodnim organizacijama i institucijama Ministarstvo financija i trezora BiH u slučajevima kada Ministarstvo vanjskih poslova BiH dostavi nalog za plaćanje u situacijama gdje postoje odstupanja u odnosu na iznose planirane proračunom za tekuću godinu dostavljaju se obrazloženja koja pojašnjavaju razloge istog a uglavnom se radi o minimalnim

⁴⁹Uvidom u financijsku karticu 614911-Članarine u međunarodnim organizacijama je evidentirano stanje u iznosu od 6.707.494 KM uz napomenu da je na istoj knjigovodstveno evidentirana uplata godišnje kvote za UNDP u iznosu od 1.400.000 KM kao i članarina prema RYCO za 2017. godinu koja nije planirana u Proračunu za 2017. godinu pa je isto plaćeno i evidentirano u 2018. godini u iznosu od 301.198 KM

⁵⁰ Naputak o načinu planiranja, vođenja evidencija, plaćanja i izvješćivanja o realiziranim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama broj 08-02-2-10149-1/15 od 22.12.2015. godine.

⁵¹ Program Horizont 2020- okvirni program za istraživanje i inovacije (2014-2020) 1.789.927 EUR-a; program kreativna Europa 205.000 EUR-a; program COST 2.000 EUR-a; Centar za istraživanje i inovacije Zapadnog Balkana (WISE 14.400 EUR-a; Regionalni ured za mlade Zapadnog Balkana 154.000 EUR-a) Ministarstvo civilnih poslova je dostavilo informaciju o započetoj proceduri potpisivanja Sporazuma između BiH i Europskog centra za srednjoročnu prognozu vremena (ECMWF) na temelju kojeg bi BiH u tijeku 2018. godine postala pridružena članica ove međunarodne organizacije i time preuzela obvezu godišnjeg plaćanja članarine 42.657 GBP.

izmjenama. Naime, Ministarstvo vanjskih poslova BiH plan za tekuću godinu sačinjava na temelju dostavljenih projekcija za tu godinu, a veliki broj organizacija ne dostavi svoje fakture do datuma do kojeg je Ministarstvo vanjskih poslova BiH obvezno dostaviti Ministarstvu financija i trezora BiH kao podlogu za sačinjavanje plana proračuna za tekuću godinu. Iz tog razloga je uobičajeno i jedino moguće da se u planu koriste cifre od prethodne godine, a najveći broj kontribucija (njih oko 200) uglavnom imaju isti iznos koji može varirati ovisno o tečaju ili nekom drugom čimbeniku što se uzima kao jedna napomena u planu Proračuna. Važno je napomenuti da iako je članarina BiH u međunarodnim organizacijama definirana fiksnim postotkom u ukupnom proračunu određene organizacije ukupan proračun je varijabilan to jest može se mijenjati iz godine u godinu i samim tim mijenja se iznos članarine koju Bosna i Hercegovina treba platiti. Također, ako u tijeku aktualne godine Bosna i Hercegovina postane član nove međunarodne organizacije, kao što je primjer WEC (World Energy Council) to podrazumijeva da će se kontribucija trebati platiti i za navedenu godinu u kojoj smo postali član iako je proračun za tu godinu već bio donesen, te se može dogoditi da se u tekućoj godini plaća kontribucija i za prethodnu i za tekuću godinu. Uglavnom, Ministarstvo vanjskih poslova uz nalog za plaćanje dostavlja obrazloženje za eventualne zahtjeve plaćanja članarina koje nisu u planiranom iznosu u Proračunu ili nisu uopće planirane u Proračunu institucija BiH.

PREPORUKA 26

Potrebno je da sa Ministarstvo vanjskih poslova BiH pravodobno i sveobuhvatno obavještava Ministarstvo financija i trezora BiH o svim bitnim informacijama na temelju kojih projicira obvezu za članarine BiH u međunarodnim organizacijama koje se planiraju i odobravaju u Proračunu Institucija BiH te o istim vodi ažurnu Središnju evidenciju koju treba dostavljati Ministarstvu financija i trezora na kraju obračunskog razdoblja.

9.2 Izmirenje obveza prema UNDP-u

Memorandumom o razumijevanju između Vijeća ministara BiH i Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP) regulirano je plaćanje dosadašnjeg neizmirenog duga i plaćanje narednih desetogodišnjih kontribucija BiH prema UNDP-u⁵² u ukupnom iznosu od 14.000.000 KM kroz 10 jednakih godišnjih iznosa od po 1.400.000 KM u razdoblju od 2016. godine do 2025. godine. Početkom 2018. godine je plaćena godišnja kvota u iznosu od 1.400.000 KM i knjigovodstveno evidentirana na poziciji 614911-članarine u međunarodnim organizacijama.

9.3 Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova

Zakonom o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu, u okviru izravnih transfera, odobrena je pozicija „Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova“ u iznosu 2.500.000 KM u cilju sufinansiranja projekata iz IPA nacionalnog programa kao i sredstva potrebna za „ulazne karte“ koje je Bosna i Hercegovina dužna uplatiti u 2018. godini kako bi participirala u EU programima za koje su potpisani sporazumi ili se u narednom razdoblju očekuje njihovo potpisivanje. Ova sredstva su realizirana u ukupnom iznosu od 1.988.836 KM ili 80% (uključujući alocirana sredstva proračunskim korisnicima u iznosu od 593.862 KM). Izvršenje sredstava u iznosu od 1.394.974 KM u okviru izravnih transfera sa Jedinственог računa trezora na poziciji izdvojenih sredstava za povlačenje IPA fondova predstavlja sufinansiranje projekata iz programa „Programi zajednice“ za 2018. godinu: Kreativna Europa (62.031 KM), program Erasmus plus (34.853 KM),

⁵² Neizmireni dug 1997. – 31.12.2015. i plaćanje tekućih GLOC godišnjih kontribucija za razdoblje 2016. – 2025. i sufinansiranje programa suradnje za razdoblje 2015. – 2019. i 2020. – 2024. godina)

Europa za građane, Horizont 2020 (517.513 KM), Fiscalis (10.000 KM), Customs 2020 (12.500 KM), Cosme 65.101 KM) i drugo. Dio odobrenih sredstava u iznosu od 593.862 KM preneseno je tijekom godine proračunskim korisnicima za sufinansiranje IPA projekata na temelju sporazuma koje su zaključile institucije BiH i Europska komisija i to: Direkciji za europske integracije BiH (564.524 KM)⁵³, Ministarstvu financija i trezora BiH (29.337 KM). Nerealizirana sredstva se prenose u narednu godinu. Prema prezentiranim informacijama u 2018. godini je izvršeno umanjenje namijenjenih sredstava za kofinanciranje IPA projekata, kod korisnika koji su završili projekt, u iznosu od 333.242 KM (fond 10 kod Direkcije za europske integracije BiH 36.551 KM, Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa 255.518 KM i kod Ureda za veterinarstvo BiH 41.173 KM). U kontekstu pripreme novog sedmogodišnjeg proračuna Europske unije za razdoblje 2014 - 2020, a u okviru Instrumenta vanjske pomoći, Europska komisija je uvela novi instrument prepristupne pomoći IPA II za razdoblje 2014-2020.⁵⁴ Okvirni sporazum IPA II između BiH i Europske komisije stupio je na snagu 24. kolovoza 2015. godine. Sektori koji su uključeni u Indikativni strateški dokument za IPA II potporu su: demokracija i upravljanje; vladavina prava i temeljna prava; konkurentnost i inovacije; strategije lokalnog razvoja; obrazovanje, upošljavanje i socijalne politike. Revidirani Indikativni strateški dokument za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2014.– 2020. usvojen je 3. kolovoza 2018. godine. Strateški dokument ažuriran je kako bi se u obzir uzela relevantna dešavanja u okviru procesa EU integracija i dosadašnji rezultati postignuti u različitim oblastima Intervencija, te kako bi se rok produžio do 2020. godine, jer je trenutni dokument pokrivao razdoblje do 2017. godine. Pored postojećih sektora Indikativni strateški dokument za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2014.– 2020. uključio je i nove sektore: poljoprivreda i ruralni razvoj; okoliš i energetika. Potpora u energetskom sektoru uvjetovana je usvajanjem sveobuhvatne strategije na razini BiH. Kao što je konstatirano i u ranijim revizijskim izvješćima strategije za većinu sektora postoje uglavnom na razinama entiteta i kantona, te u manjoj mjeri na državnoj razini. Jedna od značajki IPA II je primjena sektorskog pristupa u korištenju pomoći u cilju utemeljenja „vlasništva“ Institucija BiH nad politikama u javnom sektoru kao i nad donošenjem odluka o dodjeljivanju sredstava za pojedine sektore sa svrhom unaprjeđenja koherentnosti između sektorske politike, trošenja proračunskih sredstava i ostvarenih rezultata. Bitno je podsjetiti da je dobar sustav upravljanja Javnim financijama ključni čimbenik za utvrđivanje učinkovitosti i djelotvornosti proračunskih sredstava za postizanje ciljeva sektorskih politika. U dobrom sustavu upravljanja Javnim financijama se prioriteta iz politika odražavaju u raspodjeli proračunskih sredstava a Javnim sredstvima se upravlja na djelotvoran, učinkovit i transparentan način⁵⁵. I dalje većina strategija nije usklađena i ne osigurava državno provođenje pravnih normi i odluka sukladno zakonodavstvu Europske unije. Pored nedostatka cjelodržavnih sektorskih strategija nedostaju adekvatna znanja o modalitetima za planiranje i programiranje IPA-e u institucijama u BiH što utječe na kreiranje preduvjeta za veće povlačenje IPA sredstava. Izvješćivanje i transparentnost utroška IPA sredstava i dalje nije na odgovarajućoj razini.

PREPORUKA 27

Potrebno je da sa Ministarstvo financija i trezora BiH poduzme sve potrebne aktivnosti iz svoje nadležnosti glede sadržajnog izvješćivanja i transparentnosti utroška IPA sredstava.

⁵³ IPA TA u okviru Jadransko jonskog transnacionalnog programa 2014-2020; IPA TA u okviru Mediteranskog transnacionalnog programa 2014-2020; IPA TA u okviru Jadransko jonskog transnacionalnog programa 2014-2020 (ADRION); IPA TA grant Interreg Dunavski transnacionalni program 2014-2020 obveza za 2016. g.; IPA TA grant Interreg Dunavski transnacionalni program 2014-2020 posljednja obveza 2007-2013; IPA TA grant Interreg mediteranskog transnacionalnog programa 2014-2020 (MED); IPA Interreg prekogranična suradnja BiH; IPA potpora upravljačkoj strukturi programa mediteran (MED) 2017-2020; IPA potpora upravljačkoj strukturi strategije EU za Jadransko-jonsku regiju; IPA potpora prekograničnog programa BiH-Crna Gora.

⁵⁴ U okviru prijašnjeg Instrumenta prepristupne pomoći IPA, koji se odnosio na proračunsko razdoblje Europske unije (2007-2013), Bosna i Hercegovina, kao zemlja potencijalna kandidatkinja za članstvo u EU, koristila je sredstva u okviru prve dvije IPA komponente: Komponenta I (Potpora u tranziciji i Izgradnji Institucija) i Komponenta II (Prekogranična suradnja). Ostale tri komponente Instrumenta IPA (Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih kapaciteta i Poljoprivredni i ruralni razvoj) su bile dostupne isključivo zemljama sa kandidatskim statusom te izgrađenim i od strane Europske komisije akreditiranim sustavom za decentralizirano upravljanje pomoći (DIS).

⁵⁵ Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je na 173 sjednici od 10.06.2019. godine razmotrilo i usvojilo izvješće o implementiranju Strategije reforme upravljanja Javnim financijama u Institucijama Bosne i Hercegovine 2017-2020

PREPORUKA 28

Potrebno je da Vijeće ministara BiH u suradnji sa svim nadležnim institucijama zauzme proaktivan stav glede izrade sveobuhvatnih državnih sektorskih strategija kao preduvjeta za značajnije povlačenje IPA sredstava te u svezi s tim osigura mehanizme sveobuhvatnog izvješćivanja o planiranim i realiziranim IPA projektima.

9.4 Isplata obveza po pravomoćnim sudbenim presudama

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

Sudbenim presudama su utvrđena prava na naknadu materijalne i nematerijalne štete po raznim osnovama i to za neosnovano lišavanje slobode (1,28 mil. KM), isplatu naknada troškova uposlenih u pravosudnim institucijama (1,16 mil. KM), radni sporovi u svezi sa formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH (467.830,09 KM) i dr.

Neosnovano lišavanje slobode: Kada je riječ o ovoj vrsti rashoda, a u cilju mogućih ušteda, ukazujemo na informacije koje su prezentirane u izvješćima o radu Pravobraniteljstva BiH. Naime, Pravobraniteljstvo BiH je mišljenja da je mirno rješavanje sporova neiskorištena mogućnost, pogotovo u predmetima čija pravna osnova zahtjeva neosnovano lišavanje slobode s obzirom na to da se radi o sporovima sa neupitnom pravnom osnovom zahtjeva, gdje se kao jedino pitanje nameće visina tužbenog zahtjeva, te da bi stoga trebalo iznaći adekvatne mehanizme da se što veći broj ovih sporova pokuša riješiti mirnim putem. Ističemo da je suština vansudbene nagodbe da se mirnim putem, bez pokretanja redovitog sudbenog postupka, pokuša riješiti nastali spor, kako bi se izbjegli troškovi postupka⁵⁶ i uštedilo vrijeme.

Zakonom o dopunama zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH⁵⁷ (koji je stupio na snagu u prosincu 2016. godine) propisana je mogućnost provođenja postupka mirnog rješavanja spora pred Pravobranilaštvom BiH, kao postupka koji bi prethodio podnošenju tužbe protiv Bosne i Hercegovine i njenih institucija. Odredbama ovog Zakona propisano je da će se odredbe kojima je uređeno pitanje mirnog rješavanja sporova početi primjenjivati nakon stupanja na snagu Pravilnika o kriterijima i postupku, kojim će se urediti pravila za mirno rješavanje sporova i zaključivanje nagodbe prije podnošenja tužbe Sudu. Predmetni pravilnik nije donesen pa se odredbe o mirnom rješavanju sporova ne primjenjuju.

PREPORUKA 29

Neophodno je da nadležne institucije žurno donesu pravni okvir koji regulira provedbu postupka vansudbene nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u potrošnji proračunskih sredstava.

⁵⁶ Za četiri presude (svaka pojedinačno preko 100.000 KM) isplaćeno je ukupno 789.764 KM prema sljedećoj strukturi: glavni dug 606.589 KM, kamate 131.493 KM i troškovi postupka 31.682 KM.

⁵⁷ Službeni glasnik BiH, broj 94/16

Naknade troškova uposlenih u pravosudnim institucijama: Na temelju sudbenih presuda i tijekom 2018. godine vršene su isplate naknada (za topli obrok, prijevoz, odvojeni život i smještaj) uposlenima u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine. Naime, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH i Zakonom o plaćama u institucijama BiH (kojim su regulirane plaće za uposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti) na različit način je utvrđeno pravo na naknade troškova uposlenih.

Temelj za podnošenje tužbenih zahtjeva su odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, broj: U-7/12 od 30.1.2013. godine i broj: U-29/13 od 28.03.2014. godine, kojima je utvrđeno da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH nije sukladan članku 1/2 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u pogledu naknada troškova za: ishranu u tijeku rada, prijevoza na posao i prijevoza sa posla, odvojeni život i smještaj. Odlukom o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda iz 2013. godine definiran je rok od *šest mjeseci* od dana dostavljanja iste za uvođenje sudaca, tužitelja i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na razini BiH, u predmetna prava. U 2017. godini Vijeće ministara BiH je uputilo u parlamentarnu proceduru prijedlog izmjena važećih zakonskih propisa, ali predmetna aktivnost nije okončana.

Također, u cilju izbjegavanja dodatnih troškova na teret proračuna Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH po osnovu tužbi podnesenih od sudaca, tužitelja i određenih kategorija stručnog osoblja uposlenog u pravosudnim institucijama na razinama BiH Vijeće ministara BiH je na 131. sjednici održanoj 30.1.2018. godine, donijelo zaključak u kome sugerira postizanje sudbenih i vansudbenih nagodbi, pod uvjetom da su ispunjeni zakonski uvjeti za korištenje navedenih instituta. Istim zaključkom, zaduženi su Pravobraniteljstvo BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH i pravosudne institucije na razini BiH da definiraju proceduru zaključenja vansudbene nagodbe i izmirenja obveza po istoj. Pravobranilaštvo BiH je dostavilo pravosudnim institucijama prijedlog o načinu postupanja na realizaciji zaključaka Vijeća ministara BiH. Određeni broj uposlenih u Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH i Sudu BiH je pristao na rješavanje sporova putem sudbenih i vansudbenih nagodbi, dok uposleni u Tužiteljstvu BiH nisu pristali na ovakav vid rješavanja sporova.

Ističemo da uposleni u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine na temelju sudbenih presuda ostvaruju prava na isplatu naknada troškova uposlenih definiranih Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH i Zakonom o plaćama u institucijama BiH u ovisnosti od toga kojim Zakonom je definirano povoljnije pravo za uposlene u ovim institucijama, dok uposleni u institucijama zakonodavne i izvršne vlasti BiH ostvaruju prava na naknade na način definiran samo Zakonom o plaćama u institucijama BiH.

Napominjemo da su sudovi u obrazloženjima presuda, u kojima su odlučivali u korist podnosilaca tužbenih zahtjeva o pravu na isplatu naknada (za prijevoz na posao i sa posla, topli obrok i odvojeni život), kao osnovu, između ostalog, navodili odredbe Zakona o zabrani diskriminacije⁵⁸ prema kome je diskriminacija svako različito postupanje, pored ostalog nabrojanog u ovom propisu, i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojoj osobi onemogućiti ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim oblastima života.

Slijedom navedenih stavova pravosudnih institucija, u našim izvješćima, u prethodnim godinama, ukazivali smo na potrebu jednoobraznog reguliranja prava iz radnih odnosa u pogledu strukture primanja (utvrđivanje osnovice i koeficijenta za obračun plaća i utvrđivanje vrste i visine naknada troškova uposlenih) za uposlene u institucijama BiH u cilju ujednačavanja primanja iz radnih odnosa uposlenih u zakonodavnim, pravosudnim i institucijama izvršne vlasti kako bi se spriječilo pokretanje sličnih postupaka, s obzirom na to da isti, pored isplate osnovnih potraživanja, imaju za posljedicu isplatu značajnih iznosa zatezних kamata i sudbenih troškova na teret javnih sredstava.

⁵⁸ Službeni glasnik BiH, broj 59/09 i 66/16

PREPORUKA 30

Neophodno je da nadležne institucije žurno donesu pravni okvir koji regulira provedbu postupka izvansudbene nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteta u potrošnji proračunskih sredstava.

Radni sporovi u Ministarstvu obrane BiH: Radni sporovi u svezi sa formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH prisutni su u kontinuitetu duže vremensko razdoblje, međutim, Ministarstvo nije poduzimalo odgovarajuće korektivne radnje u cilju prevencije sudbenih sporova po ovom osnovu. Predmet ovih sporova je obračun i isplate plaća profesionalnih vojnih osoba koja su naredbama ministra obrane BiH raspoređena na niži formacijski čin od osobnog čina, jer takav angažman traje duže od dvije godine.

Naime, prema odredbi članka 62. stavak 2. Zakona o službi u Oružanim snagama BiH⁵⁹ osnovna plaća profesionalne vojne osobe je vrijednost koeficijenta osobnog čina umnoženog s osnovicom za obračun plaće uvećan za 0,5% za svaku godinu navršenog ukupnog mirovinskog staža. Prema članku 66. navedenog Zakona, profesionalna vojna osoba privremeno raspoređena na drugu dužnost u Oružanim snagama, Ministarstvu obrane BiH ili u drugom organu državne uprave, državnoj agenciji, odnosno pravnoj osobi, ima pravo na plaću i druga novčana primanja na temelju članka 62. ovog Zakona, ako je to za njega povoljnije. Sukladno članku 134. stavak 1. istog Zakona, profesionalna vojna osoba postavlja se na formacijsko mjesto u puku, odnosno službi, prema osobnom činu i vojno-evidencijskoj specijalnosti. Stavkom 3. istog članka, propisano je da se, u izuzetnim slučajevima, koji su taksativno propisani u odredbi članka 135. navedenog Zakona, profesionalna vojna osoba, po potrebi službe i uz pismeni pristanak, može postaviti na formacijsko mjesto nižeg čina, u razdoblju do dvije godine.

Stav Suda BiH je da se, pravilnim tumačenjem odredbi navedenih članaka Zakona o službi u Oružanim snagama BiH, privremeno raspoređivanje profesionalne vojne osobe vezuje za osobni čin, a ne za formacijsko mjesto, pa da se i obračun plaće treba vršiti sukladno osobnom činu. Odredbama članka 14. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisani su platni razredi i koeficijenti za profesionalne vojne osobe. Kao primjer navodimo Presudu Suda BiH, broj: S1 3 P027964 18 P od 25.5.2018. godine, kojom je naložena isplata razlike plaće sa pripadajućim doprinosima i porezima za razdoblje veljača 2015. godine – siječanj 2018. godine, zateznih kamata i troškova postupka.

Prema navodima iz Presude, među parničnim strankama nije sporno da je tužitelj profesionalna vojna osoba uposlena kod organa tužene – Ministarstvu obrane BiH po osnovu Ugovora o produženju profesionalne vojne službe u osobnom činu "Zastavnik I. klase" od 05.01.2012. godine; da je naredbom ministra obrane od 06.01.2007. godine premješten i postavljen na formacijski čin "Zastavnik" na razdoblje od dvije godine i da je u spornom razdoblju od veljače 2015. godine pa do siječnja 2018. godine, tužitelj primao plaću i naknade po koeficijentu 1,35 za formacijski čin "Zastavnik", a ne po koeficijentu 1,37 za osobni čin "Zastavnik I. klase". Nadalje je navedeno da što se tiče navoda tužene o nemogućnosti raspoređivanja tužitelja na radno mjesto prema osobnom činu, kao i humanim razlozima kojima se rukovodila postavljajući tužitelja na niži formacijski čin od osobnog (dobrovoljni pristanak tužitelja s obzirom na to da se radi o osobi koja nije ispunjavala godine života potrebne za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu), Sud zaključuje, da to nisu razlozi koji bi opravdali postupanje tužene i isto je protivno odredbi članka 143. stavak 2. i članka 135. navedenog Zakona, jer iste odredbe ograničavaju razdoblje na dvije godine, te istekom tog

⁵⁹ Službeni glasnik BiH, broj 88/05

razdoblja, postavljen je se vrši na formacijsko mjesto osobnog čina, a što tužena nije učinila, pa je njeno postupanje nezakonito.

Osim naprijed navedenih kategorija sudbenih sporova u institucijama BiH, prisutni su i drugi sporovi iz oblasti radnih odnosa, sporovi vezani za obavljanje djelatnosti Institucija (npr. Uprava za neizravno oporezivanje BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH), sporovi vezani za provedbu procedura javnih nabava u institucijama BiH i dr.

Kako su uzroci za pokretanje sudbenih sporova slabosti uspostavljenih praksi rada ili nedorečenost i neusklađenost propisa koji uređuju određene oblasti smatramo da je neophodno da Institucije BiH, svaka pojedinačno, izvrši analizu sudbenih sporova, te poduzmu ili predlože mjere u cilju otklanjanja uzroka koji dovode do pokretanja sudbenih sporova.

PREPORUKA 31

Neophodno je da nadležne Institucije BiH čije poslovanje generira sudbene sporove, a posebno sporove koji se ponavljaju na istoj osnovi, izvrše analize vlastitih praksi rada koje su uzrokovale sudbene sporove radi utvrđivanja slabosti sustava i eventualnih odgovornosti, te poduzimanja korektivnih mjera koje će smanjiti broj sudbenih sporova.

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

PREPORUKA 32

Ponovo preporučamo planski pristup i koordinaciju svih nadležnih Institucija u cilju otklanjanja uzroka za pokretanje sudbenih sporova i efikasno rješavanje aktivnih predmeta.

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

Povećanje u udjelu kapitala u IBRD-u i IFC-u u Proračunu Institucija BiH za 2018. godinu nije planirano i nije evidentirano izvršenje za ovu namjenu.

Prema prezentiranim informacijama Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva financija i trezora, je donijelo Odluku o prihvatanju izmjene i dopune Statuta IFC i Odluku o povećanju broja glasova i učešća BiH u IBRD-u i IFC-u i povećanju kapaciteta kapitala. Na ovaj način udio dionica BiH će se povećati u IFC-u sa sadašnjih 0,02 na 0,03 % od ukupnih dionica, što odgovara 0,06 % od ukupnog broja glasova ili za jedan % više u odnosu na trenutnu poziciju. Istovremeno će se u IBRD-u udio dionica BiH povećati sa sadašnjih 0,03 % na 0,04 %, što odgovara 0,06 % od ukupnog broja glasova.

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

Naime, Vijeće ministara BiH, na 156. sjednici održanoj 5. studenog 2018. godine, je donijelo Odluku o prihvaćanju izmjene i dopune Statuta međunarodne financijske korporacije (IFC)⁶⁰, Odluku o povećanju broja glasova i udjelu BiH u međunarodnoj financijskoj korporaciji (IFC) i povećanju kapaciteta kapitala⁶¹ i Odluku o povećanju broja glasova i udjela BiH u međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD) i povećanju kapaciteta kapitala⁶². U predmetu Odluke o povećanju broja glasova i udjela BiH u međunarodnoj financijskoj korporaciji (IFC) i povećanju kapaciteta kapitala je definirano prihvaćanje Vijeća ministara BiH za povećanjem broja glasova i udjela BiH u Međunarodnoj financijskoj korporaciji (IFC) i povećanjem kapaciteta kapitala (Rezolucija - IFC Konverzija zadržane zarade i opće povećanje kapitala 2018, Rezolucija - IFC Opće povećanje kapitala 2018 (OPK) i Rezolucija - IFC Selektivno povećanje kapitala 2018 (SPK)). Člankom 2. iste Odluke je precizirano da je Bosni i Hercegovini dodijeljeno 4.107 dionica po konverziji zadržane zarade u kapital (bez doprinosa članica u gotovini), 1.572 dionice po OPK (podliježu uplati) i 816 dionica po SPK (podliježu uplati) u ukupnoj vrijednosti od 2.388.000 USD, od čega je potrebno uplatiti cjelokupan iznos iz Proračuna Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH u trogodišnjem razdoblju od datuma efektivnosti rezolucija u razmjernim iznosima počevši najranije od 2019. godine prema instrukcijama Svjetske banke. Nadalje, Vijeće ministara BiH je svojom Odlukom prihvatilo povećanje broja glasova i učešća BiH u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD) i povećanju kapaciteta kapitala (Rezolucija - IBRD Opće povećanje kapitala 2018 (OPK) i Rezolucija - IBRD Selektivno povećanje kapitala 2018 (SPK)), a što je sukladno IBRD Općim povećanjem kapitala 2018 i IBRD Selektivnim povećanjem kapitala 2018 čime je Bosni i Hercegovini dodijeljena 81 dionica po OPK i 72 dionice po SPK u ukupnoj vrijednosti od 18.457.155 USD, od čega je potrebno uplatiti 20% po OPK i 6% po SPK, što odgovara iznosu od 2.500.000 USD. U svezi s navedenom odredbom predmetne odluke Bosna i Hercegovina se obvezala da upis dionica i uplatu kapitala izvrši iz Proračuna Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH u petogodišnjem razdoblju od datuma efektivnosti rezolucija u razmjernim iznosima počevši najranije od 2019. godine prema instrukcijama Svjetske banke.

9.6 Namjenska sredstva od UMTS-a

Ukupan iznos sredstava za dodijeljene dozvole za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave (UMTS) i način naplate utvrđen je Odlukom Vijeća ministara BiH iz 2009. godine.⁶³ Posebnim odlukama Vijeća ministara BiH utvrđen je način raspodjele⁶⁴ kojom se ukupna sredstva po osnovu dodijeljenih dozvola (88.012.350 KM) usmjeravaju za razvoj sektora telekomunikacija (15% ili 13.201.852 KM) i pripremu i izgradnju putne infrastrukture (85% ili 74.810.498 KM).

Dio sredstava za pripremu i izgradnju putne infrastrukture u iznosu od 59.848.398 KM dana su korisnicima na raspolaganje u razdoblju do 2017. godine. Preostala sredstva u iznosu od 14.962.099 KM i neraspoređena sredstva za razvoj sektora telekomunikacija u iznosu od 13.201.852 KM prenesena su u 2018. godinu. U 2018. godini donese su odluke Vijeća ministara BiH kojim su sredstva za pripremu i izgradnju putne infrastrukture u iznosu od 14.962.099 KM⁶⁵ i sredstva za razvoj sektora telekomunikacija u iznosu od 8.750.000 KM⁶⁶ data na raspolaganje korisnicima. Iznos od 14.962.099 KM raspoređen je Ministarstvu komunikacija i prometa BiH (14.823.225 KM) i Upravi

⁶⁰ VM broj 204/18 Službeni glasnik BiH, broj 84/18

⁶¹ VM broj 203/18 Službeni glasnik BiH, broj 84/18

⁶² VM broj 205/18 Službeni glasnik BiH, broj 84/18

⁶³ Odluka o dozvolama za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave, broj VM 26/09 (Službeni glasnik BiH broj 21/09).

⁶⁴ Odluka o načinu raspodjele sredstava plaćenih na ime dodijeljenih dozvola za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave, broj 124/10 (Službeni glasnik BiH broj 50/10), Odluka o izmjenama Odluke o načinu raspodjele sredstava plaćenih na ime dodijeljene dozvole za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave, broj 108/12 (Službeni glasnik BiH broj 68/12), broj VM 127/13 (Službeni glasnik BiH broj 49/13) i broj VM 141/18 (Službeni glasnik BiH broj 59/18).

⁶⁵ Odluka o načinu korištenja prenesenih namjenskih sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave u 2015. godini, broj VM 143/18 (Službeni glasnik BiH broj 60/18)

⁶⁶ Odluka o korištenju prenesenih namjenskih sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave, broj VM 144/18 (Službeni glasnik BiH broj 60/18)

za neizravno oporezivanje BiH (138.874 KM). U okviru sredstava raspoređenih Ministarstvu komunikacija i prometa BiH iznos od 2.965.000 KM realiziran je putem kapitalnih grantova za realizaciju infrastrukturnih projekata u općinama i gradovima (detaljnije opisano u točki 8.6. - Kapitalni grantovi). Sredstva za razvoj sektora telekomunikacija u iznosu od 8.750.000 KM data su na korištenje Ministarstvu komunikacija i prometa za realizaciju Projekta digitalizacije. Za preostala sredstva u iznosu od 4.451.852 KM nisu donesene posebne odluke Vijeća ministara BiH.

Na osnovi iznesenog može se konstatirati da je veći dio neraspoređenih sredstava iz 2017. godine raspoređen odlukama Vijeća ministara BiH u 2018. godini. Ostatak sredstava (4.451.852 KM) se, kao neraspoređen, prenosi u 2019. godinu.

Realizacija sredstava UMTS danih na korištenje korisnicima vrši se putem programa posebnih namjena (Ministarstvo komunikacija i prometa BiH) i višegodišnjih kapitalnih izdataka (Uprava za neizravno oporezivanje BiH i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH-Projekat digitalizacije), te se konstatacije o sporij realizaciji višegodišnjih projekata odnosi i na realizaciju spomenutih sredstava, kao jednom od izvora za financiranje. Prema podacima prezentiranim u Izvješću o izvršenju Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu, ukupna raspoloživa sredstva za realizaciju programa i projekata za pripremu i izgradnju putne infrastrukture su iznosila 52.953.161 KM, od čega je realizirano 17.369.502 KM. Raspoloživa sredstva za realizaciju projekata za razvoj sektora telekomunikacija iznosila su 8.750.000 KM i tijekom godine nije bilo realizacije iz ovih sredstava.

PREPORUKA 33

Neophodno je pratiti realizaciju dodijeljenih sredstava proračunskim korisnicima i sukladno stvarnim potrebama donijeti odluke o dodjeli neraspoređenih sredstava.

10. TEKUĆA PRIČUVA PRORAČUNA

Zakonom o financiranju Institucija Bosne i Hercegovine definirano je da Vijeće ministara uz pribavljenu suglasnost Ministarstva financija i trezora odlučuje o uporabi tekuće pričuve.

Rashodi koji se pokrivaju iz tekuće pričuve evidentiraju se sukladno propisanim računovodstvenim procedurama. Proračunsko izdvajanje za tekuću pričuvu ne smije preći iznos od 3% ukupnog proračuna, izuzimajući iznos za servisiranje vanjskog duga.

Sredstva tekuće pričuve moguće je koristiti za: a) financiranje hitnih i vanrednih izdataka i programa koji nisu uvršteni u proračun; b) financiranje troškova međunarodnih troškova i arbitraža; c) financiranje novih institucija Bosne i Hercegovine koje tijekom fiskalne godine steknu status proračunskog korisnika; d) grantove neprofitnim organizacijama.

Sredstva iz tekuće pričuve mogu se dodijeliti neprofitnim organizacijama na način i u iznosu koji se utvrdi u posebnoj odluci Vijeća ministara.

Ukoliko se tijekom fiskalne godine prenesu određene nadležnosti proračunskog korisnika ili sam proračunski korisnik prestane postojati, Vijeće ministara dužno je uspostaviti povjerenstvo za raspolaganje sitnim inventarom. Nakon usvajanja izvješća povjerenstva, Ministarstvo financija i trezora vrši prijenos novčanih sredstava u tekuću pričuvu, dok se prijenos ostalih novčanih sredstava vrši na temelju odluke Vijeća ministara.

Korisnici tekuće proračunske pričuve su dužni dostaviti izvješće o namjenskom utrošku sredstava u propisanim rokovima za sačinjavanje kvartalnih i godišnjih izvješća.

Iznos tekuće pričuve, koji je odobren proračunom za 2018. godinu iznosio 2.269.000 KM. U odnosu na prethodnu godinu, odobrene tekuće pričuve su manje za 1.038.000 KM. Iznos od 900.000 KM

realiziran je kroz izravne transfere sa JRT, iznos od 751.811 KM je odobren proračunskim korisnicima, a iznos od 540.000 KM odnosi se na interventno korištenje sredstava tekuće pričuve na temelju odluka članova Predsjedništva BiH te predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara. Ukupno odobrena sredstva tekuće pričuve iznosila su 2.191.811 KM, od čega je realizirano 1.926.655,59 KM.

Iznos tekuće pričuve dodijeljen proračunskim korisnicima odnosi se dijelom na financiranje hitnih i vanrednih izdataka i programa, a dijelom za financiranje redovnih tekućih aktivnosti. Korištenje sredstava tekuće pričuve za financiranje tekućih aktivnosti sve više postaje praksa institucija BiH. Neke institucije su sredstva tijekom jedne godine koristile više puta, što govori u prilog lošem planiranju. Negativna mišljenja uglavnom su data na zahtjeve vezane za novo upošljavanje, s obzirom na Reformsku agendu i zabranu upošljavanja.

- **Odobranje grantova iz sredstava tekuće pričuve**

Konstatirali smo da su iz proračunske pričuve odobrena sredstva u iznosu od 900.000 KM, a na temelju pojedinačnih ugovora koje su sa korisnicima zaključili Ministarstvo civilnih poslova (559.000 KM), Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (276.000 KM) i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (55.000 KM) i Službi za zajedničke poslove BiH (10.000 KM).

Sredstva su dodijeljena krajnjim korisnicima na temelju odluka Vijeća ministara BiH donesenih krajem kalendarske godine⁶⁷, bez prethodno javno objavljenog poziva kojim bi se jasno definirali kriteriji, rokovi i uvjeti za dodjelu sredstava tekuće pričuve.

Iznos dodijeljenih sredstava tekuće pričuve se kretao u rasponu od 3.000 KM do 80.000 KM. Konstatiran je izostanak transparentnosti i adekvatne kontrole, kojim bi bila regulirana pitanja dodjele grantova iz tekuće pričuva.

Odlukama o dodjeli grantova je definirana obveza korisnika da putem Ministarstva, sa kojima zaključuje ugovor, dostave izvješće o namjenskom utrošku sredstava, koji će se zatim dostaviti Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH na objedinjavanje i pripremu za Vijeće ministara BiH. Odlukom nije definiran rok za dostavu izvješća, a još uvijek od strane ministarstava koja su sa korisnicima zaključila pojedinačne ugovore *nisu dostavljena izvješća Generalnom tajništvu.*

PREPORUKA 34

Potrebno je osigurati da se javna sredstva troše odgovorno i transparentno, što podrazumijeva donošenje jasnih pravila i procedura u pogledu namjene, kriterija dodjele, uvjeta korištenja sredstava tekuće pričuve, a sve u cilju onemogućavanja nenamjenskog korištenja javnih sredstava.

- **Interventno korištenje tekuće pričuve**

Sukladno članku 17. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu, za izravno korištenje tekuće pričuve u 2018. godini neprofitnim organizacijama i pojedincima na temelju pojedinačnih odluka članova Predsjedništva BiH je odobreno 360.000 KM, što je identično iznosu odobrenom za prethodnu godinu. Predsjedatelju i zamjenicima predsjedatelja Vijeća ministara BiH su dodijeljena sredstva za izravno korištenje tekuće pričuve u ukupnom iznosu od 180.000 KM.

⁶⁷ Odluka VM broj 243/18 od 13. prosinca 2018. godine (600.000 KM za 34 korisnika);
Odluka VM broj 279/18 od 27. prosinca 2018. godine (300.000 KM za 15 korisnika);

Dodjela sredstava Interventne tekuće pričuve od strane članova Predsjedništva BiH je vršena sukladno Pravilniku o dodjeli sredstava interventne tekuće pričuve za 2018. godinu. Pravilnikom su utvrđeni korisnici sredstava i kriteriji za dodjelu ovih sredstava. Kriteriji za dodjelu sredstava su: humanitarne potrebe, potpora obrazovanju, razvoju duhovnosti, kulturnog stvaralaštva i sporta, potpora nevladinom sektoru, kao i druge namjene. Ukupno je realizirano 360.000 KM na temelju 125 pojedinačnih odluka. Dodjela sredstava je vršena u rasponu od 500 KM do 15.000 KM.

Dodjela sredstava Interventne tekuće pričuve od strane predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara BiH vršena je na temelju pojedinačnih odluka o kriterijima za dodjelu sredstava interventne proračunske pričuve. Odlukama su definirani najviši pojedinačni iznosi sredstava za određene kategorije kojima je pomoć namijenjena. Sredstva su dodjeljivana fizičkim osobama, pravnim osobama, udruženjima, neprofitnim i nevladinim organizacijama i vjerskim zajednicama u rasponu od 500 KM do 5.000 KM.

Bez javnog obavještenja, svi zainteresirani sudionici nisu u mogućnosti da apliciraju i upoznaju se sa pravilima i kriterijima. Članovi Predsjedništva BiH, predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg VM-a, ponaosob, koristeći „ diskreciono pravo“ donose odluke o dodjeli sredstava. Pojedinačnim odlukama o dodjeli sredstava interventne tekuće pričuve navedena je obveza dostavljanja izvješća krajnjih korisnika, ali bez utvrđenog roka za dostavljanje.

11. FINANCIJSKI REZULTAT

Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka za financiranje institucija BiH (926.825.010 KM) i realiziranih rashoda i izdataka (961.130.823 KM) u 2018. godini iskazana je u iznosu od 34.305.813 KM (odnosi se na fond 10, 20, 30, 40, 50) i *predstavlja višak rashoda nad prihodima*. Razlika između ostvarenih prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (951.597.399 KM) i rashoda za servisiranje vanjskog duga BiH (955.349.068 KM) u tekućoj 2018. godini, predstavlja *višak rashoda nad prihodima* za servisiranje vanjskog duga BiH u iznosu od 3.751.669 KM (odnosi se samo na fond 40). Dakle, *ukupan višak rashoda nad prihodima* proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu iznosi 38.057.482 KM.

Na temelju podataka o prenesenom akumuliranom višku prihoda iz prethodnih godina u ukupnom iznosu od 417.251.051 KM sa korekcijama izvršenim u 2018. godini sukladno internim računovodstvenim politikama u ukupnom iznosu od 1.226.295 KM (povrat uplata od različitih pristojbi iz prethodnih godina, povrat preostalog iznosa sredstava donatorima, nova kreditna zaduženja i dr.), te ostvarenog viška rashoda nad prihodima institucija BiH u 2018. godini u iznosu od 34.305.813 KM i ostvarenog viška rashoda nad prihodima za servisiranje vanjskog duga od 3.751.669 KM, utvrđen je ukupan akumulirani višak prihoda u iznosu od 377.967.274 KM.

U Tablici 7. je prikazan obračun akumuliranog viška prihoda.

Tablica 7.

Redni broj	Opis	Iznos u KM
1	Akumulirani višak prihoda nad rashodima institucija BiH iz prethodnih godina	404.268.078
2	Akumulirani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga iz prethodnih godina	12.982.973
3 (1+2)	Ukupan akumulirani višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina	417.251.051
4	Korekcije viška prihoda u tijeku 2018. godine	-1.226.295
5	Ostvareni prihodi i primici institucija BiH u 2018. godini	926.825.010
6	Realizirani rashodi i izdaci institucija BiH u 2018. godini	961.130.823
7 (5-6)	Višak rashoda nad prihodima institucija BiH u 2018. godini (financijski rezultat institucija BiH u 2018. godini)	-34.305.813
8	Ostvareni prihodi za servisiranje vanjskog duga u 2018. godini	951.597.399
9	Realizirani rashodi za servisiranje vanjskog duga u 2018. godini	955.349.068
10 (8-9)	Višak rashoda nad prihodima za servisiranje vanjskog duga u 2018. godini (financijski rezultat ostvaren za servisiranje vanjskog duga u 2018. godini)	-3.751.669
11 (7+10)	Ukupan višak rashoda nad prihodima u 2018. godini (ostvareni financijski rezultat institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu)	-38.057.482
12 (3+4+11)	UKUPAN AKUMULIRANI VIŠAK PRIHODA INSTITUCIJA BIH I MEĐUNARODNIH OBVEZA BIH	377.967.274
13 (1+4+7)	Akumulirani višak prihoda nad rashodima institucija BiH	368.735.970
14 (2+10)	Akumulirani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga	9.231.304

Korištenje sredstava akumuliranog viška prihoda je uvjetovano postojećim propisima kojima je regulirana njihova primjena (odluke Vijeća ministara BiH, Zakon o proračunu institucija BiH za 2018. godinu, Zakon o financiranju institucija BiH i dr.). Ukupan akumulirani višak prihoda klasificiran po fondovima obuhvata sljedeće:

Na fondu 10 (opći fond proračunskih sredstava) akumulirani višak prihoda je 267.514.469 KM. Od toga, iznos od 109.070.173 KM su rezervirana sredstva za višegodišnje projekte čija će se realizacija nastaviti u 2019. godini, 7.346.045 KM su namjenska (udružena) sredstva Fonda za povratak, 2.020.032 KM su ostala namjenska sredstva iz proračuna, 80.899.000 KM su sredstva za izvor financiranja fonda 10 za 2019. godinu sukladno nacrtu Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2019. godinu i ostatak od 68.179.219 KM se odnosi na prijenos u rezerve 2019. godine.

Na fondu 20 (fond obuhvata prihode odnosno rashode po posebnim propisima) akumulirani višak prihoda je 44.925.546 KM. Od toga iznos od 20.177.541 KM je ostatak akumuliranog neraspoređenog viška prihoda Regulatorne agencije za komunikacije BiH na kraju 2018. godine, 369.908 KM je dio raspoređenog viška prihoda na projekat Regulatorne agencije za komunikacije BiH, 93.245 KM je dio neutrošenog a prenesenog viška prihoda Ministarstva komunikacija i prometa BiH, 12.158.152 KM je višak prihoda Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH i 12.126.700 KM je višak prihoda Regulatorne agencije za komunikacije BiH za višegodišnje projekte koji se namjenski prenose u 2019. godinu.

Na fondu 30 (fond obuhvata donacije i grantove) akumulirani višak prihoda je 32.187.467 KM. Od toga iznos od 31.730.802 KM predstavlja nerealizirane namjenske donacije, grantove, transfere od drugih razina vlasti i udružena namjenska sredstva kod korisnika, iznos od 339 KM su višegodišnji projekti koji se namjenski prenose u 2019. godinu, a ostatak čine sredstva koja se ne prenose te sredstva koja se ne vraćaju donatoru.

Na fondu 40 (fond obuhvata kreditna odnosno sredstva za servisiranje vanjskog duga) akumulirani višak rashoda je 28.228.480 KM. Od toga iznos od 22.250.471 KM predstavlja akumulirani višak rashoda nad prihodima iz prethodne godine, 2.226.340 KM predstavlja rashode iz kreditnih sredstava za izgradnju državnog zatvora i 3.751.669 KM je ostvareni financijski rezultat za servisiranje vanjskog duga u 2018. godini.

Na fondu 50 (fond obuhvata posebne projekte čija sredstva se koriste za posebne namjene -UMTS, sredstva od sukcesije) akumulirani višak prihoda je 61.568.272 KM. Od toga iznos od 48.738.013 KM su namjenska nerealizirana sredstva na ime dodijeljenih UMTS dozvola, iznos od 47.499 KM je iskazan na višegodišnjim projektima koja se namjenski prenose u 2019. godinu, iznos od 11.782.760 KM je ostatak namjenski nerealiziranih sredstava od sukcesije na temelju klirinškog duga od Ruske Federacije koji se prenosi u 2019. godinu i iznos od 1.000.000 KM predstavlja namjenska nerealizirana sredstva od prihoda Službenog glasnika BiH koja se prenose u 2019. godinu.

U Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu su iskazana zbirna stanja akumuliranog viška prihoda nad rashodima (prenesena stanja iz prethodnih godina sa korekcijama u tijeku 2018. godine) i financijskog rezultata za 2018. godinu što odgovara stanju u Glavnoj knjizi trezora.

12. UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM TREZORA

Jedinstveni račun trezora se sukladno članku 25. Zakona o financiranju institucija BiH, sastoji od depozitnog računa, jednog ili više transakcijskih računa kao i posebnih računa potrebnih za upravljanje dugom i međunarodnim ugovorima. Depozitni račun je jedan ili više računa otvorenih kod poslovnih banaka i Centralne banke BiH koji su namijenjeni za prikupljanje prihoda za institucije BiH. Transakcijski računi su računi otvoreni u poslovnim bankama preko kojih se svakodnevno isplaćuju rashodi proračunskih korisnika. Na kraju radnog dana, ili čim to bude tehnički moguće, sva gotovina sa ovih računa prebacuje se na depozitni račun u Centralnoj banci BiH.

Transakcijski računi su otvoreni kod poslovnih banaka sa kojima je Ministarstvo zaključilo ugovore o nabavi usluga platnog prometa za institucije BiH. Internim aktom Ministarstva iz 2016. godine propisano je da se donos sredstava na transakcijski račun vrši nalogom Ministarstva u iznosu koji je jednak iznosu obveze koja se plaća sa transakcijskog računa.⁶⁸ Ugovorima sa poslovnim bankama je predviđen automatski prijenos sredstava sa depozitnog na transakcijske račune.

Računi i plaćanja sa JRT-a: Na temelju podataka Odsjeka za upravljanje jedinstvenim računom trezora, tijekom 2018. godine nije bilo problema pri plaćanju sa Jedinstvenog računa trezora i novčani tijekovi su se odvijali prema planiranoj dinamici.

Plaćanje obveza proračunskih korisnika i podizanje gotovine za potrebe proračunskih korisnika vršeno je putem transakcijskih računa u bankama sa kojima su na snazi bili ranije zaključeni ugovori. Na temelju testiranog uzorka računa utvrdili smo postojanje salda na transakcijskim računima na određen datum. Analizirajući navedena salda utvrdili smo da se u najvećem broju slučajeva radi o sredstvima koja se sa depozitnih računa, na kojima se vrši prikupljanje javnih prihoda, prenose na transakcijske račune. Ova sredstva se, sukladno internoj proceduri, naredni dan prenose sa transakcijskog računa na glavni račun kod Centralne banke BiH i time anulira saldo po tom osnovu. Dio salda na transakcijskim računima kod pojedinih banaka se odnosi na naloge za plaćanje koji nisu izvršeni na dan kada su povučena sredstva za njihovo izvršavanje, ali su izvršeni naredni dan. U manjem broju slučajeva smo uočili da nije u cijelosti primijenjena interna instrukcija pri postojanju

⁶⁸ Instrukcija Ministarstva o nultim stanjima na transakcijskim računima kod poslovnih banaka, načinu i rokovima podizanja gotovine sa transakcijskih računa, broj 08-02-2-8798-1/16 od 25.10.2016. godine.

viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcijske račune i realiziranih naloga⁶⁹, pa ih Ministarstvo prateći raspoloživa sredstva na računu obuhvaća kod narednog povlačenja sredstava sa glavnog računa radi izvršavanja narednih naloga za plaćanje, na način da se prenosi manji iznos u odnosu na obveze koje je potrebno realizirati.

PREPORUKA 35

Ministarstvo treba nastaviti aktivnosti na daljnjem unapređenju transferiranja sredstava preko poslovnih banaka i primjeni načela nultog salda na transakcijskim računima.

Po danim informacijama Ministarstva te na temelju pregleda bankovnih računa i podataka o datumu izvoda po kome je evidentirana zadnja promjena na računu, u pojedinačnim slučajevima, postoji iskazano stanje računa koje se nije mijenjalo duže vremensko razdoblje. Radi se o namjenski otvorenim računima preko kojih su realizirane uplate donatorskih sredstava ili su izvršene namjenske uplate po drugim osnovama. Neki od projekata na temelju kojih su uplaćena sredstva na pojedinim računima još uvijek nisu okončani (donatorska sredstva, programi posebnih namjena) ili još uvijek nije riješen status sredstava (npr. sredstva na temelju presude Ustavnog suda), zbog čega postoji potreba da se ovi računi i dalje vode kao zasebni računi. Međutim, na pojedinim računima datum zadnje promjene datira od 2003. i 2005. godine, ili isto duže vremensko razdoblje nemaju prometa. Prema danom obrazloženju, Ministarstvo je po izvješću o popisu poduzimalo određene aktivnosti na rješavanju određenih stanja, te je također tražilo informacije od proračunskih korisnika za čije potrebe su otvoreni posebni računi o statusu istih (npr. nakon okončanja donacije ili projekta), međutim i dalje postoji potreba za nastavkom aktivnosti na rješavanju navedenog pitanja.

PREPORUKA 36

Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji sa inicijatorom za otvaranje računa, nastavi aktivnosti na rješavanju statusa računa koji nemaju promet duže vremensko razdoblje i potrebu da isti budu i dalje otvoreni kao zasebni računi.

Izdaci bankarskih usluga: Izdaci bankarskih usluga evidentiraju se na temelju računa koje dostavljaju poslovne banke sa kojima su zaključeni ugovori o obavljanju bankarskih usluga i realizirani su u iznosu 45.590 KM. Unos računa u sustav vrši se nakon što Odsjek za upravljanje Jedinostvenim računom trezora potvrdi da fakturirane cijene odgovaraju ugovorenim. Po prezentiranim informacijama, dovršena je nadogradnja sustava za kontrolu broja fakturiranih transakcija za transakcijske račune s tim što se izvješće iz sustava koristi za okvirne podatke, i taj iznos bankarske naknade predstavlja dio ukupne mjesečne fakture koju ispostavljaju poslovne banke. Naime, iz sustava je moguće kreirati izvješće provizije za usluge platnog prometa za transakcijski račun, međutim, po danom obrazloženju, kontrola i sravnjivanje sa fakturom za taj mjesec se ne vrši detaljno već se provjerava da broj transakcija okvirno odgovara. Uz račun se ne prilaže potvrda ili konstatacija o povjeri broja fakturiranih transakcija sa izvješćem iz sustava.

PREPORUKA 37

Potrebno je da Ministarstvo nastavi aktivnosti na primjeni podataka iz nadograđenog softvera i uspostavljanju sustava kontrole fakturiranih usluga platnog prometa.

⁶⁹ Internom instrukcijom je propisano da se eventualni višak sredstava na temelju povrata sredstava za nerealizirane naloge ili po drugom osnovu u odnosu na iznos sredstava koji je prenesen sa depozitnog računa isti dan prenosi na račun kod Centralne banke.

Planovi novčanih tijekova: Ministarstvo je nadležno za pripremu planova novčanih tijekova i iste priprema kvartalno i mjesečno, na temelju iskustva i povijesnih podataka, kao i podataka iz proračuna. Planovi novčanih tijekova sadrže analizu o odstupanjima između stvarnih, u odnosu na planirani novčani tijek u prethodnom kvartalu.

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo financija i trezora može plasirati bilo koji iznos koji je na jedinstvenom računu Trezora, a koji trenutno nije potreban za proračunske svrhe. Sukladno tome, sredstva koja se čuvaju na Jedinstvenom računu trezora, a koja, u danom trenutku, nisu potrebna za proračunske namjene, Ministarstvo može investirati u određene instrumente (odobrena ulaganja) utvrđene člankom 31. Zakona o financiranju u institucijama BiH.⁷⁰ Po tom osnovu je Ministarstvo u prosincu 2018. godine i siječnju 2019. godine oročilo sredstva u ukupnom iznosu od 80.000.000 KM u četiri poslovne banke koje su izabrane javnim nadmetanjem. Sredstva kratkoročnih plasmana po prethodnim ugovorima sa bankama (80.000.000 KM) vraćena su u studenom i prosincu, skupa s pripadajućom kamatom na temelju oročavanja. Na temelju podataka o stanjima sredstava, pored realiziranih kratkoročnih plasmana, na računima je bilo sredstava koja su se također mogla plasirati, ali Ministarstvo, cijeneći rizike u svezi s plasmanima, nije razmatralo opcije dodatnog oročavanja sredstava.

Postupak izbora poslovnih banaka za kratkoročno plasiranje sredstava: Izbor poslovnih banaka za oročavanje sredstava u iznosu od 80.000.000 KM Ministarstvo je izvršilo javnim nadmetanjem, primjenom odredaba Zakona o financiranju institucija BiH. U tenderskoj dokumentaciji utvrđeni su lotovi na temelju razdoblja oročavanja (4 lota), kriterij dodjele ugovora na temelju ekonomski najpovoljnije ponude koja predstavlja „najveći godišnji prihod temeljem ostvarene kamate“ i kriterij vrednovanja ponuda na temelju donje granice kamatne stope za svaki od lotova. Poslovne banke su trebale dostaviti ponude za sva četiri lota, a ocjena ponuda je izvršena kombinacijom najpovoljnijih ponuda banaka za svaki od lotova, na način da se ostvari najveći godišnji prihod temeljem kamate. Sa četiri poslovne banke su zaključeni ugovori na temelju kojih je ugovoren godišnji iznos kamate od 676.000 KM. Tenderskom dokumentacijom je utvrđena donja granica kamatnih stopa za lotove.

13. BILANCA STANJA

Prema Zbirnoj bilanci stanja ukupnu aktivu (1.423.670.820 KM) čine stanja na kontima gotovine, kratkoročnih potraživanja, razgraničenja i zaliha u ukupnom iznosu od 558.198.319 KM (novčana sredstva 506.405.543 KM, kratkoročna potraživanja 6.815.616 KM, kratkoročni plasmani 41.599.649 KM, financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 218.875 KM, kratkoročna razgraničenja 3.158.636 KM) i stalna sredstva 865.472.501 KM (neotpisana vrijednost stalnih sredstava 836.343.795 KM; neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana 21.854.002 KM; neotpisana vrijednost vrijednosnih papira 7.610 KM).

Iznos pasive (1.423.670.820 KM) je uravnotežen s iznosom aktive i čine je kratkoročne obveze i razgraničenja u ukupnom iznosu od 122.008.350 KM (kratkoročne tekuće obveze 44.519.969 KM; obveze po osnovu vrijednosnih papira 160 KM; obveze prema uposlenim 54.295.182 KM; financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 2.097.631 KM; kratkoročna razgraničenja 21.095.408 KM), dugoročne obveze i razgraničenja 64.572.912 KM i izvori sredstava u iznosu od 1.237.089.558 KM (izvori sredstava 1.253.293.250 KM; ostali izvori sredstava 21.853.679 KM; izvori sredstava rezerve 110 KM; neraspoređeni višak rashoda nad prihodima 38.057.481 KM).

Zbrojna bilanca stanja institucija BiH na 31.12.2018. godine prikazana je u prilogu Izvješća.

⁷⁰ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

13.1 Novčana sredstva, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe

Novčana sredstva su iskazana u iznosu od 506.405.543 KM te su za 7.460.096 KM (ili 1,4%) veća u odnosu na 2017. godinu. Porast novčanih sredstava posljedica je manjeg izvršenja proračuna u odnosu na planirani proračun, većeg ostvarenja planiranih prihoda od administrativnih, sudbenih, posebnih pristojbi i naknada te realiziranih priliva sredstava iz inozemstva u vidu tekućih potpora namjenskog karaktera.

Kratkoročna potraživanja iznose 6.815.616 KM te su u odnosu na prethodnu godinu manja za 19% odnosno 1.600.112 KM, što se uglavnom odnosi na smanjenje potraživanja od pravnih osoba. Značajnija potraživanja odnose se na potraživanja od pravnih osoba (1.437.502 KM), potraživanja za unaprijed plaćenu robu i usluge tj. avanse (1.210.708 KM), ostala potraživanja (4.191.187 KM), ispravku vrijednosti (307.670 KM) i drugo.

Ured je obavio reviziju pojedinačnih finansijskih izvješća Institucija BiH za 2018. godinu kojom je konstatirano da u pojedinim institucijama još uvijek postoje slabosti Internih kontrola u dijelu koji se odnosi na potraživanja. Konstatirali smo da je dio potraživanja u Fondu za povratak evidentiran na temelju zahtjeva za povrat PDV-a, a ne na temelju rješenja o povratu PDV-a Uprave za neizravno oporezivanje BiH, kako je to definirano naputkom Ministarstva financija i trezora BiH.

Pojedine institucije nisu blagovremeno pokrenule aktivnosti vezane za naplatu potraživanja po osnovu refundacije bolovanja. Također, uočili smo da su evidentirana potraživanja sa iskazanim negativnim saldovom (Ministarstvo obrane) koja se uglavnom odnose na potraživanja po osnovu refundacije bolovanja, što nije sukladno računovodstvenim pravilima i načelima. Na ovaj način iskazana potraživanja ne daju objektivni prikaz ukupnih potraživanja jer negativna salda umanjuju ukupna potraživanja.

Značajan iznos potraživanja u Ministarstvu vanjskih poslova odnosi se na ostala potraživanja na kome su knjižena potraživanja od uposlenih u diplomatsko-konzularnim predstavništvima. Posljedica kumuliranja navedenih potraživanja je nepostojanje procedura koje se odnose na knjiženje izdataka na teret uposlenih (osobni konto). S tim u svezi, knjiženje izdataka na „osobni konto“ se provodi bez jasnih pravila što znatno usporava ili onemogućava naplatu takvih sredstava.

Registar novčanih kazni kod Granične policije i dalje ne omogućava generiranje pouzdanih podataka o nenaplaćenim prekršajnim nalogima. Iskazana potraživanja iz registra novčanih kazni nisu pouzdana jer sustav praćenja novčanih kazni ima nedostatke, što u konačnici često dovodi i do zastare potraživanja.

PREPORUKA 38

Ministarstvo treba u suradnji s institucijama Bosne i Hercegovine poduzeti sve potrebne aktivnosti kako bi se unaprijedilo sustav unutarnjih kontrola u dijelu potraživanja te osiguralo da finansijska izvješća budu točna, a potraživanja iskazana sukladno računovodstvenim pravilima i načelima te poduzeti aktivnosti na naplati istih.

Kratkoročni plasmani iznose 41.599.649 KM i manji su za 40.156.857 KM u odnosu na 2017. godinu budući da je smanjen opseg oročenih sredstava kod komercijalnih banaka na 31.12.2018. godine (zbog kasno potpisanih ugovora sa bankama 40.000.000 KM plasirano je u siječnju 2019. godine). Stanje na grupi konta 14 na šifri Trezora se najvećim dijelom odnosi na oročena sredstva kod komercijalnih banaka u iznosu od 40.000.000 KM (po 20.000.000 KM na razdoblje od 60 i 180 dana po provedenom natječaju). Pored toga, evidentiran je iznos od 1.537.979 KM koji se odnosi na depozite kod drugih pravnih osoba, a od čega se najznačajniji dio (1.505.919 KM) odnosi na depozite

za unajmljivanje poslovnih prostora i stanova uposlenih u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Ministarstva vanjskih poslova BiH.

Zalihe materijala i sitnog inventara: U zbrojnoj bilanci stanja se ne prikazuje vrijednost zaliha nego se sukladno Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija Bosne i Hercegovine vrši samo evidentiraju unutar klase 2 u cilju kontrole nad njihovom uporabom, a nabava materijala, roba i inventara se knjiži izravno na rashode.

Tijekom 2018. godine u potpunosti je implementiran modul zaliha kod Ministarstva obrane BiH, dok je u Službi za zajedničke poslove Institucija BiH implementiran, ali se stanja na zalihama u modul unose kvartalno, s obzirom na to da Služba usporedo koristi vlastiti program za upravljanje zalihama. Tijekom 2019. godine modul zaliha je počela koristiti i Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, dok je kod Granične policije BiH i Uprave za neizravno oporezivanje u tijeku učitavanje početnih stanja u modulu.

Aktivna kratkoročna razgraničenja u zbrojnoj bilanci stanja su iskazana u iznosu od 3.158.636 KM, što je za 562.386 KM manje u odnosu na prethodnu godinu. Razgraničenja se odnose na razgraničene prihode (1.327.694 KM), razgraničene rashode (1.781.054 KM) i ostala razgraničenja (49.887 KM) i odnose se najvećim dijelom na razgraničene tečajne razlike na šifri Trezora i organizacijskom kodu Ministarstva vanjskih poslova BiH.

Aktivna kratkoročna razgraničenja na šifri Trezora su iskazana u iznosu od 1.244.587 KM i najvećim dijelom se odnose na pozitivne tečajne razlike, u iznosu od 285.616 i negativne razgraničene tečajne razlike u iznosu od 958.971 KM čiji saldo se prenosi iz prethodnih godina.

Kratkoročna razgraničenja u DKP-ima BiH iznose 1.795.133 KM, a značajniji iznosi odnose se na razgraničene tečajne razlike u iznosu od 1.107.443 KM, transfere naplaćene konzularne pristojbe u iznosu od 69.880 KM, unaprijed plaćene troškove u iznosu od 266.068 KM i unaprijed plaćeni zakup i rezidencije šefova u iznosu od 493.338 KM.

Tečajne razlike javljaju se kod poslovanja DKP mreže jer se financiranje DKP mreže obavlja u valutama zemlje prijema te kod uplata novčanih sredstva po drugim temeljima na račune JRT (npr. sredstva sukcesije). Prema Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH definirano je da se razgraničeni prihodi i rashodi evidentiraju na grupi 19 i to na rok do godine dana.

PREPORUKA 39

Iako su salda na kontima razgraničenja nešto manja u odnosu na prošlu godinu, preporučamo nastavak aktivnosti Ministarstva, u suradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova BiH, na rješavanju pitanja evidentiranja tečajnih razlika, sukladno općeprihvaćenim računovodstvenim načelima.

13.2 Stalna sredstva

Stalna sredstva su u zbrojnoj bilanci stanja iskazana u iznosu od 865.472.501 KM, što je za 40.647.147 KM ili 5% više u odnosu na prethodnu godinu, a odnose se na neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (836.343.795 KM), neotpisanu vrijednost dugoročnih plasmana (21.854.002 KM) i neotpisanu vrijednost vrijednosnih papira (7.610 KM). Od ukupnog iznosa stalnih sredstava 71.330.044 KM se odnosi na stanje na šifri Trezora čiji je saldo nepromijenjen u odnosu na ranije razdoblje (projektna dokumentacija za projekat Koridor Vc).

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

Uvidom u evidencije nekretnina na kojima pravo raspolaganja imaju Institucije BiH, a koje vodi Služba za zajedničke poslove institucija BiH, konstatirano je da objekt u ulici Đoke Mazalića kojim raspolažu Institucije BiH i čije održavanje je u nadležnosti Službe nije evidentiran u poslovnim knjigama Službe. Uvidom u ZK Izvadak iz 2017. godine evidentno je da je navedeni objekt državno vlasništvo te da postoji temelj da isti bude evidentiran i u poslovnim knjigama Službe. U poslovnim knjigama Službe na 31.12.2018. godine iskazano je stanje sredstava u pripremi u iznosu od 2.052.323 KM. Isto se odnosi na ulaganja Službe u zgradu Predsjedništva BiH u 2018. godini po projektu „Sanacija krova na zgradi Predsjedništva BiH i sanacija prostorija uništenih požarom u zgradi Predsjedništva BiH“ te ulaganja Službe prethodnih godina u navedenu zgradu te zgradu u kojoj su smještene pravosudne institucije BiH. S obzirom na to da zgrada Predsjedništva BiH nije evidentirana u poslovnim knjigama Službe već u knjigama Predsjedništva BiH, kao ni objekt pravosudnih institucija BiH (koji još uvijek nije evidentiran u Glavnoj knjizi niti jedne institucije BiH) Služba je izvršena ulaganja evidentirala kao sredstva u pripremi.

U poslovnim knjigama Parlamentarne skupštine na 31.12.2018. godine iskazano je stanje sredstava u pripremi u iznosu od 10.731.048 KM koje se odnosi na pripremu i izgradnju zgrade (7.148.267 KM) i pripremu i izgradnju trga ispred zgrade Parlamentarne skupštine (3.582.781 KM). Prema raspoloživim informacijama, navedeni iznos je prvi put iskazan u bilanci Parlamentarne skupštine za 2010. godinu, a Služba za zajedničke poslove institucija BiH je na temelju procjene vrijednosti predmetnu zgradu uknjižila u svoje poslovne knjige u 2012. godini. Ured za reviziju institucija BiH je i u ranijem razdoblju ukazivao na potrebu rješavanja pitanja usklađivanja evidencija po predmetnom pitanju. Usklađivanje evidencija treba biti temelj za točno evidentiranje stalnih sredstava, a samim tim i točno izvješćivanje o stanju stalnih sredstava u financijskim izvješćima.

Također, još uvijek nije riješeno pitanje uknjižbe vlasništva zemljišta i objekata u kompleksu u kojem su smješteni Sud i druge pravosudne institucije. Naime, Sud je imao proaktivan pristup rješavanju pitanja glede evidentiranja objekata i zemljišta koje koristi Sud i druge pravosudne institucije BiH, za koje je pravo vlasništva i korištenja utvrđeno Odlukom visokog predstavnika. Podsjećamo da se Sud obraćao Uredu visokog predstavnika u BiH u namjeri da isti razmotri mogućnost izmjene Odluke visokog predstavnika, kojom se utvrđuje pravo vlasništva u kompleksu, na način da kao titular vlasništva bude naveden Sud. S obzirom na to da nije bilo odgovora od strane Ureda visokog predstavnika u BiH, isto pitanje će biti razmatrano u budućem razdoblju te nije primjenjivo za ovu godinu kao što je gore navedeno.

Dio pokretne perspektivne vojne imovine nije vrijednosno evidentiran u poslovne knjige Ministarstva obrane BiH, s obzirom na to da proces procjene imovine još uvijek nije završen. Ministarstvo je i u 2018. godini nastavilo s aktivnostima procjene i uknjižbe perspektivne vojne imovine, a na temelju Sporazuma o konačnom raspolaganju svim pravima i obvezama na pokretnoj imovini koja će dalje služiti za potrebe Ministarstva. Na temelju odluka o povećanju vrijednosti stalnih sredstava, u jedinstven računovodstveni sustav Ministarstva uknjižena su sredstva veze i informatičke opreme (9.012.900 KM) te protuoklopnog naoružanja (2.568.738 KM). Procijenjena je vrijednost pješadijskog i artiljerijskog naoružanja ukupne vrijednosti preko 50.000.000 KM, radioničke opreme vrijednosti od oko 400.000 KM te sitnog inventara i radioničke opreme, ali zaključno s 31.12.2018. godine ova imovina nije bila evidentirana u poslovnim knjigama Ministarstva. Iako je utvrđeni rok za okončanje procesa procjene i uknjižbe pokretne imovine bio 30.06.2018. godine, ovaj proces još uvijek nije dovršen. Dakle, još uvijek nije omogućeno vrijednosno prikazivanje ove imovine u poslovnim knjigama Ministarstva za 2018. godinu, kako to nalaže Međunarodni računovodstveni standard 16 – Nekretnine, postrojenja i oprema. Napominjemo da procjena imovine i njena uknjižba, odnosno neuknjižba, izravno utječe na točnost iskazanih bilančnih pozicija.

Iz svega navedenog, evidentno je da u zbrojnoj bilanci stanja sa 31.12.2018. nije realno prikazana sva nepokretna i pokretna imovina.

PREPORUKA 40

Preporučamo nastavak aktivnosti Ministarstva i nadležnih institucija u cilju pouzdanog i točnog evidentiranja stalnih sredstava.

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

Dugoročna razgraničenja su evidentirana u okviru šifre Trezora u iznosu od 7.267.093 KM, a predstavljaju sredstva kredita Saudijskog fonda. S obzirom na to da novac nije doznačen u korist Bosne i Hercegovine, nisu evidentirani primici odnosno novčana sredstva, već su evidentirani kao aktivno dugoročno vremensko razgraničenje i obveze za dugoročne kredite na poziciji – primici od zaduživanja od stranih financijskih institucija.

13.3 Kratkoročne obveze i razgraničenja

Kratkoročne tekuće obveze iznose 44.519.969 KM, a odnose se na kratkoročne tekuće obveze prema pravnim osobama (42.041.664 KM), kratkoročne obveze prema fizičkim osobama (1.517.272 KM) i ostale kratkoročne obveze (961.033 KM). Obveze su u odnosu na prethodnu godinu veće za 1.840.118 KM odnosno 4.3%.

Revizijom financijskih izvješća pojedinačnih proračunskih korisnika konstatirane su određene slabosti i nedostaci kod obveza prema pravnim osobama/dobavljačima koje se ogledaju u neusuglašenom stanju iskazanih obveza u Glavnoj knjizi institucija i stanja kod dobavljača (Ministarstvo obrane, Granična policija, Institut za nestale osobe, Ministarstvo vanjskih poslova, Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost) te slabosti kod usklađivanja stvarnog i knjigovodstvenog stanja obveza pri popisu (Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo obrane).

Kratkoročne tekuće obveze prema uposlenima u iznosu od 54.295.182 KM odnose se na obveze za plaće uposlenih iz prosinca 2018. godine (20.602.642 KM), obveze za naknade plaća (5.953.669 KM), poreze i doprinose na plaće (19.977.208 KM) i ostale obveze prema djelatnicima (7.761.663 KM). Obveze su izmirene početkom 2019. godine. Postupcima revizije u Ministarstvu obrane ponovo je ustanovljeno da postoje odstupanja stanja na kontima pojedinih obveza prema uposlenim u odnosu na dokumentaciju na temelju koje se vrši njihovo evidentiranje.

Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama su iskazani u iznosu od 2.097.632 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za iznos 805.717 KM. Najvećim dijelom se odnose na obveze po nalogu Središnjeg izbornog povjerenstva (826.993 KM), zatim obveze prema ovlaštenom tijelu za izdavanje putnih isprava (261.127 KM), obveze prema ovlaštenom tijelu za izdavanje vozačkih dozvola (277.710 KM), obveze za izdavanje registarskih tablica (178.560 KM) i drugo.

Pasivna kratkoročna razgraničenja iznose 21.095.408 KM i veća su za 1.761.005 KM odnosno 9% u odnosu na prethodnu godinu. Razgraničenja se odnose na razgraničene prihode (5.394.175 KM), razgraničene rashode za nabavu roba i usluga po zaključenim ugovorima u 2018. godini (14.065.068 KM) i ostala razgraničenja (1.636.165 KM). Kratkoročna razgraničenja u okviru šifre Trezora su iskazana u iznosu od 3.417.474 KM.

13.4 Dugoročne obveze i razgraničenja

Dugoročne obveze i razgraničenja iznose 64.572.912 KM, a odnose se na kredite Institucija BiH čije se obveze po kreditima servisiraju iz proračuna Institucija BiH. Sastoje se od sljedećih kreditnih zaduženja:

- kredit Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) za izgradnju državnog zatvora, u iznosu od 37.747.519 KM,
- sredstva makrofinancijske pomoći EU realizirane za potrebe Institucija BiH, u iznosu od 19.558.300 KM,
- sredstva Saudijskog fonda za razvoj namijenjena za Projekt „Obnova stambenih jedinica izbjeglih osoba“ u iznosu od 7.267.093 KM.

13.5 Izvori sredstava

Izvori sredstava iznose ukupno 1.237.089.558 KM i manji su u odnosu na 2017. godinu za 1.252.128 KM što je rezultat negativnog financijskog rezultata u tekućoj godini od 38.057.481 KM (u 2017. godini rezultat pozitivan u iznosu od 26.246.752 KM) i neto povećanja izvora sredstava za 63.052.105 KM. Ukupne izvore sredstava čine izvori stalnih sredstava (1.253.293.250 KM, od čega na šifri Trezora 488.279.013 KM), ostale izvore sredstava (21.853.679 KM, sve na šifri Trezora), izvori sredstava rezervi (110 KM na šifri Trezora) i neraspoređeni višak rashoda nad prihodima za 2018. godinu (38.057.481 KM).

13.6 Izvanbilančna evidencija

Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH definirano je da se u izvanbilančnoj evidenciji evidentiraju poslovni događaji koji nemaju izravan utjecaj na sredstva i izvore sredstava već otvaraju mogućnost za takve utjecaje u budućnosti (davanje garancija, davanje avala).

Stanje uvjetnih potraživanja u izvanbilančnoj evidenciji na 31.12.2018. godine iznosilo je 118.961.420 KM. Iskazana stanja se najvećim dijelom odnose na stanja sredstava OPEC-a i podprojekta stambenog zbrinjavanja u iznosu 46.920.734 KM (bankovni računi Fonda za povratak-projekti stambenog zbrinjavanja), uvjetna sredstva OPEC fonda i pod projekta stambenog zbrinjavanja Fonda za povratak (56.405.440 KM) te stalnu imovinu Uprave za neizravno oporezivanje BiH koja potiče od bivših entitetskih carinskih uprava, nabavne vrijednosti 26.885.573 KM i ispravke vrijednosti 11.394.518 KM.

Na uvjetnim obvezama evidentiran je iznos od 118.961.420 KM, a koji se najvećim dijelom odnosi na priliv sredstava OPEC-a i pod projekta stambenog zbrinjavanja Fonda za povratak (101.402.720 KM) te uvjetne obveze po istom osnovu (1.924.462 KM)

U okviru izvanbilančne evidencije evidentirana su uvjetna potraživanja i uvjetne obveze za vanjski dug u iznosu 7.736.193.985 KM.

Iako se Ministarstvo u akcijskom planu obvezalo da će prilikom sačinjavanja izvješća o izvršenju proračuna Institucija BiH za 2018. godinu sačiniti i odgovarajuća obrazloženja izvanbilančne evidencije, ista nisu sačinjena uz financijske izvješća, kao ni prethodnih godina.

PREPORUKA 41

Kako su u okviru izvanbilančne evidencije iskazana značajna stanja uvjetnih potraživanja i uvjetnih obveza, Ministarstvo treba uz godišnje izvješće o izvršenju proračuna sačinjavati i odgovarajuća obrazloženja stavki iskazanih u izvanbilančnoj evidenciji te sukladno potrebama istu dodatno urediti.

13.7. Status državne imovine

U proteklom razdoblju bilo je više bezuspješnih pokušaja da se riješi status državne imovine ali je do danas ovaj problem ostao neriješen. Pitanje državne imovine, pored pravnog i ekonomskog, predstavlja i svojevrsno političko pitanje te bez političke volje i političkog konsenzusa ne može biti riješeno. Iako je Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH Ministarstvo financija i trezora BiH nadležno za upravljanje imovinom u vlasništvu Institucija BiH, s obzirom na to da ne postoji legislativa koja uređuje pitanje državne imovine, Ministarstvo još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost. Stav Ministarstva je da je za propise iz područja državne imovine mjerodavno Povjerenstvo za državnu imovinu. U 2018. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja državne imovine.

Za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine, raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta u upravljanju državnom imovinom, Vijeće ministara BiH je koncem 2004. godine osnovalo Povjerenstvo za državnu imovinu BiH. Zadatak Povjerenstva, pored ostalog, je i izrada nacrtu zakona i drugih propisa kojim bi se reguliralo ovo područje. Međutim, Povjerenstvo za državnu imovinu nije uspjelo postići suglasnost u svezi sa zakonom o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine.

Također, problem vojne imovine, kao segment opće problematike državne imovine, još uvijek nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u financijskim izvješćima Ministarstva obrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Niže razine vlasti još uvijek nisu preuzele značajan dio nepokretne neperspektivne imovine što u mnogome opterećuje funkcioniranje Ministarstva obrane BiH.

Neregulirano pitanje državne imovine uzrokuje probleme i predstavlja rizike i u svezi realnog iskazivanja bilančnih pozicija, kvalitetnog obavljanje popisa, raspolaganja i upravljanje imovinom, a zbog nedostatka neophodnih propisa o državnoj imovini, Pravobraniteljstvo BiH nema učinkovita sredstva za zaštitu prava i interesa države, odnosno državne imovine, u postupcima u kojima je ta zaštita nužna.

PREPORUKA 42

U cilju rješavanja pitanja državne imovine neophodno je da nadležne institucije konačno usvoje propise koji će urediti status državne imovine, kako bi se ista zaštitila od daljnjeg propadanja i što prije stavila u funkciju.

13.8. Popis sredstava i izvora sredstava

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

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

Popis kod Institucija BiH : Na bazi provedenih revizijskih procedura utvrđeno je kako proces popisa sredstava i izvora sredstava još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini te je identificiran značajan broj slabosti koje imaju utjecaja na točnost pozicija bilance. Uočeni nedostaci se mogu podijeliti na sustavne, uvjetovane nepostojanjem odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno

nerješavanje statusa državne imovine te nedostatke tehničke prirode koji su identificirani u pojedinačnim izvješćima Institucija.

Nedostaci tehničke prirode odnose se na: neadekvatnu pripremu i planiranje popisa, nesistematičan i neadekvatan popis stalnih sredstava, potraživanja i obveza, provođenje popisa bez analitičkih pregleda potraživanja i obveza i utvrđivanja starosne strukture, usuglašavanje pomoćnih evidencija sa Glavnom knjigom, izostanak usklađivanja stvarnog i knjigovodstvenog stanja kroz Modul dugotrajne imovine, propuste vezane za rashodovanje sredstava, neslaganje stanja dobavljača sa izvodima otvorenih stavki, neadekvatno razdvajanje poslova koje obavljaju članovi popisnog povjerenstva od poslova koji su vezani za zaduženje imovine i računovodstva, neevidentiranje doniranih sredstava, neažurne popisne liste, neažurne inventurne brojeve, neažurne evidencije zaliha, neažurne evidencije zaduženja stalnih sredstava i reversa, neadekvatan popis tuđih sredstava i sredstava danih na korištenje drugim institucijama, izostanak odgovarajućih odluka rukovodstva nakon izvršenog popisa itd.

Navedeni nedostaci se odnose na Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Institut za akreditiranje BiH, Središnje izborno povjerenstvo BiH, Službu za zajedničke poslove Institucija BiH, Službu za poslove sa strancima, Ministarstvo za ljudska prava izbjeglice BiH i dr.

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

PREPORUKA 43

Potrebno je cjelokupnom procesu popisa sredstava i izvora sredstava posvetiti dužnu pozornost, što podrazumijeva sustavan pristup cjelokupnom procesu popisa kao i finalnim knjiženjima u cilju svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje.

Popis kod Ministarstva "šifra Trezor": Popisom su obuhvaćena novčana sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora te imovina, potraživanja i obveze na organizacijskom kodu Trezor, a isti je usvojen u svibnju 2019. godine. Popis novčanih sredstava koja su u okviru nadležnosti Ministarstva po pitanju upravljanja tim sredstvima izvršen je na način da je vršeno uspoređivanje stanja na računima u Glavnoj knjizi na 31.12.2018. godine sa posljednjim izvodima dostavljenim od strane banaka. Ukoliko na nekim računima nije bilo promjena u tijeku godine uz popis je priložena kopija zadnjeg izvoda ili je sačinjen spisak računa sa datumom zadnje promjene.

Provedenom revizijom se nismo uvjerali da je popis stalnih sredstava, potraživanja i obveza izvršen na način da je popisno povjerenstvo salda na pojedinim pozicijama utvrđivalo stvarnim uvidom u dokumentaciju koja potkrepljuje ta salda.

PREPORUKA 44

Popisom iskazana stanja u Glavnoj knjizi treba usuglašavati sa stvarnim stanjem uvidom u dokumentaciju koja potkrepljuje iskazana stanja ili na drugi adekvatan način potvrditi iskazana salda.

14. IZVJEŠĆE O NOVČANIM TIJEKOVIMA

Ministarstvo je sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju Institucija BiH sačinilo izvješće o novčanim tijekovima za razinu proračuna Institucija BiH. Prilikom izrade izvješća o novčanim tijekovima korištena je izravna metoda u kojoj su prilivi i odlivi razvrstani prema vrsti aktivnosti po kojoj su nastali (poslovna, investicijska i financijska aktivnost).

Izvješće o financijskim tijekovima je kreirano na temelju raspoloživih podataka u Glavnoj knjizi. Iskazan je pozitivan neto novčani tijek u iznosu od 7.460.096 KM koji odgovara razlici između stanja gotovine i ekvivalenata gotovine na početku i stanja na kraju obračunskog razdoblja.

15. INFORMACIJSKI SUSTAV

Revizijskim postupcima izvršen je uvid u funkcioniranje informacijskog sustava Ministarstva financija i trezora (Ministarstvo). Kako se financijsko poslovanje svih proračunskih korisnika obavlja putem informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) i sustava za centralizirani obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH (COIP), može se zaključiti da postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacijskih sustava. Informacijski sustav financijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od osam modula: glavna knjiga, nabave, obveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva, zalihe i upravljanje javnim dugom. Svi navedeni moduli trenutno su integrirani s Glavnom knjigom trezora. Pored navedenih koriste se i podsustavi koji trenutno nisu integrirani sa ISFU sustavom i to: upravljanje proračunom, upravljanje javnim investicijama, fiskalna procjena učinka propisa u institucijama BiH, evidencija i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora kao i sustav za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH.

Ministarstvo je izvršilo zatvaranje razdoblja u Glavnoj knjizi trezora za prethodnu godinu 01.03.2019. godine. Međutim, sustavno zatvaranje Glavne knjige (zatvaranje prihoda i rashoda) izvršeno je 22.03.2019. godine, iz razloga uvažavanja zahtjeva Ministarstva obrane BiH za dodatnim vremenom na sređivanju stanja i radu u modulu zaliha, te zahtjevom Agencije za unapređenje inozemnih investicija BiH za rad u ožujku 2019. godine u Glavnoj knjizi za 2018. godinu za odgovarajućim propuštenim ili neprovedenim knjiženjima ili ispravkama (uglavnom modul FA) koje su proveli sami proračunski korisnici, a koji su morali biti korigirani radi točnosti i ispravnosti financijskih izvješća. Sustavnim zatvaranjem Glavne knjige trezora omogućen je uvid u tekući financijski rezultat i akumulirani višak prihoda nad rashodima po izvorima financiranja (fondovima).

Sredstva za implementiranje projekta uspostave rezervne lokacije za osiguranje nastavka poslovanja sustava nakon pada uzrokovanog katastrofom, su osigurana u formi višegodišnjeg projekta u razdoblju 2017. – 2019. godina. Ranije je implementiran projektni zadatak i prema njemu provedena jedna procedura nabave u 2017. godini za dio potrebne opreme. Tijekom 2018. godine donesena je odluka o određivanju rezervne lokacije neophodne za nastavak implementacije projekta i pokrenuta procedura nabave licenci i usluga za implementaciju. Ministarstvo je u 2019. godini zaključilo ugovor za implementaciju projekta nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sustava uzrokovanog katastrofom. Nadalje je tijekom 2019. godine kreiran i potpisan dokument okvira posla sa dinamičkim planom implementacije kojim je prilagođen projektni zadatak u cilju optimizacije hardverskih i softverskih rješenja za realizaciju projekta.

PREPORUKA 45

Implementirati projekat uspostave rezervne lokacije sukladno dinamičkom planu implementiranja.

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

Ugovor o održavanju modula za planiranje proračuna (BPMIS) nije zaključen od početka 2018. godine. Jedini potencijalni ponuđač, koji je vlasnik izvornog koda, nije prihvatao tražene uvjete da se održavanje radi po osnovu inženjer sata kroz okvirni sporazum kako nalaže procedura Ministarstva za angažiranje dobavljača. Ministarstvo trenutno nije u mogućnosti da vrši nadogradnje ovog softvera s obzirom na to da nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti da vrši otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile, ili koje će se pojaviti, u radu. Konkretno jedan od tekućih problema u tijeku obavljanja revizije bio je unos podataka u dijelu „Potrebna sredstva za plaće“. Dobavljač koji je razvijao i održavao BPMIS podsustav smatra da se ova greška ne može otkloniti u postojećem podsustavu zbog zastarjelosti tehnologije i predlaže implementaciju novog podsustava. Kako nema potpore od dobavljača, Ministarstvo nije u mogućnosti prebaciti ovaj modul na novije servere, što također predstavlja rizik. Iz istog razloga ovaj podsustav nije obuhvaćen projektom implementacije rezervne lokacije. Prethodno svakako predstavlja visok rizik po funkcioniranje ovog podsustava u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno utjecati na visinu troškova održavanja. Ovakvo stanje za posljedicu može imati otežan rad u podsustavu, nemogućnost unosa proračuna za naredne godine i/ili prekid rada podsustava. Pored navedenog, informacijski sustav za upravljanje proračunom (BPMIS) u proteklom razdoblju nije povezan s ISFU sustavom. Ministarstvo je u međuvremenu kreiralo određenu analizu nedostatka modula za planiranje proračuna (BPMIS), i navelo da će sagledati mogućnosti nadogradnje istog.

PREPORUKA 46

U analizama koje prethode implementiranju novih projekata potrebno je uključiti i aspekte budućeg održavanja sustava kako bi se smanjila ovisnost o samo jednom ponuđaču, te osigurala adekvatna potpora i kontinuitet poslovanja.

PREPORUKA 47

Sukladno analizi, pokrenuti implementiranje podsustava za planiranje proračuna, osigurati integraciju sa ISFU i voditi računa da se po mogućnosti implementiraju podsustavi koji imaju veći stupanj kompatibilnosti radi fleksibilnije uporabe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sustava.

Prilagođavanja modula zaliha za potrebe Službe za zajedničke poslove institucija i Ministarstva obrane BiH su u tijeku. Ove institucije se suočavaju sa određenim problemima u radu na sustavu, te su se pismeno obraćale Ministarstvu za nejasnoće kao što su: generiranje izvješća za određeno razdoblje, nemogućnost ispisa materijalnih transakcija ulaza i izlaza roba i međuskladišnih prijenosnica, inventurni manjak i višak se kreiraju sa ručnim unosom cijene artikla, nepreglednost inventurnih listi, nemogućnost sortiranja artikala po određenom redu i sl. Ministarstvo nije slalo pismene odgovore institucijama po navedenim problemima. Spomenuto za posljedicu može imati neefikasnu uporabu postojećih resursa. Dio korisnika se još uvijek oslanja na pomoćne evidencije kroz druge računovodstvene sustave koje koriste od ranije, što je uzrokovano ili nedostatnim poznavanjem modula za zalihe i/ili njegovim nedostacima.

PREPORUKA 48

Sačiniti prijedlog rješenja tekućih problema u modulu za zalihe i pokrenuti aktivnosti na realizaciji istih.

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

PREPORUKA 49

Obavijestiti sve institucije da postoji mogućnost korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama, kako se ne bi provodile nabave aplikacija koje su već implementirane u Ministarstvu financija i trezora kao centralizirane aplikacije za potrebe institucija BiH.

Ministarstvo je razmotrilo i kroz postojeći modul Obveza prema dobavljačima implementiralo ekonomičnije rješenje blagajničkog poslovanja. U prethodnom razdoblju izvršena je migracija podataka i provedena obuka korisnika kao preduvjet da se novi sustav blagajničkog poslovanja pusti u produkciju. Sve institucije koje su povezane na ISFU, izuzev Ministarstva obrane, su u međuvremenu postale korisnice novog sustava blagajničkog poslovanja. Za Ministarstvo obrane se rade tehničke pripreme oko unošenja podataka o uposlenim, što je preduvjet za korištenje sustava. Pored navedenog, za Ministarstvo obrane je potrebno osigurati dodatne licence kako bi mogli koristiti ovu funkcionalnost.

PREPORUKA 50

Planirati sredstva za nabavu licenci kako bi se Ministarstvu obrane omogućilo korištenje funkcionalnosti blagajničkog poslovanja. Po osiguravanju licenci, uspostaviti blagajničko poslovanje za potrebe Ministarstva obrane.

Iako je postignut napredak u pogledu funkcioniranja ISFU-a, svakako je sustav moguće i dalje razvijati i unapređivati. Ministarstvo je uradilo kratku analizu mogućih unapređenja ISFU. Neke od mogućnosti daljnjeg unapređenja, koje bi se mogle realizirati na ISFU jesu implementacija rezervne lokacije, unapređenje podsustava za planiranje proračuna, uspostava interfejsa prema bankama za elektronsko plaćanje i sl.

Centralizirani obračun i isplata plaća: Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća za potrebe institucija BiH je poboljšan u segmentu obrade. Sklopljen je novi okvirni sporazum za potporu COIP sustavu, kao i ugovor za tehničku potporu za održavanje licenci.

Implementiran je novi sustav za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sustava i ISFU. U razdoblju postprodukcijske potpore na sustavu COIP_MO su izvršene dodatne korekcije i otklonjeni do sada uočeni nedostaci. Ministarstvo je uradilo pripremnu analizu usporedbe sustava COIP i COIP_MO, kako bi se razmotrilo uvođenje jedinstvenog sustava za centralizirani obračun i isplatu plaća i naknada. Zaključeno je da se sustav COIP_MO testira još godinu dana i da se nakon toga kreira finalna analiza koja bi utvrdila dalje korake u cilju unapređenja sustava.

PREPORUKA 51

Ministarstvo treba sačiniti finalnu analizu mogućnosti i isplativosti da se novi sustav za obračun i isplatu plaća i naknada za potrebe Oružanih snaga BiH implementira kao jedinstven sustav obračuna plaća za institucije BiH, u cilju uspostave efikasnijeg sustava.

Kroz sustav COIP se vrši obračun poreza i doprinosa na temelju predefiniраниh stopa za entitete. Uposlenici Ministarstva nemaju mogućnost izravne izmjene stopa poreza u sustavu COIP. U slučaju objave nove stope poreza ili doprinosa u entitetskim službenim glasnicima, Ministarstvo upućuje zahtjev dobavljaču sa kojim ima ugovor o održavanju, koji nakon toga vrši potrebne izmjene u COIP sustavu. Po implementiranim izmjenama vrše se provjere od strane uposlenika Ministarstva bez pisane instrukcije po kojoj se vrši testiranje. Testiranje se provodi tako što se nakon izmjene neke funkcionalnosti na testnoj platformi unosi plaća i ručno testira točnost obrade. Testiranje se ne dokumentira, a nakon uspješnog testiranja izmijenjeni sustav se pušta u produkciju. Nadalje se vrši kontrola i testiranje obračuna od strane sustava poreznih uprava koji prilikom učitavanja podataka u njihov sustav provjeravaju točnost obračuna. Imajući prethodno u vidu, nizak je rizik nastanka greške prilikom obračuna poreza i doprinosa.

PREPORUKA 52

Prilikom izmjena stopa poreza i doprinosa, od strane implementatora i Ministarstva treba potpisivati testne skripte, koje će potvrđivati točnost obračuna prije puštanja izmjena u produkciju.

Sustav za upravljanje dokumentima: Provođenjem revizije je uočeno da za elektronsko upravljanje dokumentima institucije najčešće koriste OWIS sustav. Generalno tajništvo Vijeća ministara ima ugovor o održavanju OWIS sustava koji pokriva 11 državnih institucija koje koriste zajedničku platformu za upravljanje dokumentima.

Pored navedenog, neke institucije ne koriste zajedničku platformu za upravljanje dokumentima, nego su OWIS sustav nabavili i implementirali u okviru institucije. U tim slučajevima zaključeni su ugovori o održavanju OWIS sustava za svaku instituciju koja raspolaže zasebnim rješenjem. Veliki broj ugovora o održavanju OWIS sustava, može rezultirati kao neekonomično rješenje za državne institucije.

PREPORUKA 53

Ministarstvo treba analizirati troškove održavanja za sve institucije po ovom temelju, te po mogućnosti predložiti model kojim bi uspostavili ekonomičnije održavanje sustava za upravljanje dokumentima.


16. KOMENTARI


Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvješća o reviziji za 2018. godinu. U komentarima je iskazano neslaganje sa pojedinim nalazima revizije ili su dana dodatna pojašnjenja vezano za: stalna sredstva, popis stalnih sredstva, potraživanja i obveza pod šifrom Trezor, iskazivanje prihoda, primjenu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, vođenje evidencija o zaprimljenim predmetima u Ministarstvu, ugovorene usluge, višegodišnja kapitalna ulaganja i informacijski sustav.

Navedena obrazloženja i komentare na dio nalaza nismo mogli prihvatiti jer nisu dana adekvatna obrazloženja niti je priložena relevantna dokumentacija koja bi utjecala na izmjene nalaza u izvješću.

Dio komentara koji se odnose na: evidencije zaprimljenih predmeta u Ministarstvu, Iskazivanje prihoda, popis sredstava obaveza i potraživanja te informacijski sustav smo dijelom prihvatili i u tom smislu korigirali tekst Izvješća o reviziji.

Detaljno pojašnjenje komentara koji nisu prihvaćeni i komentara koji su prihvaćeni dano je u odgovoru na dostavljene komentare na Nacrt izvješća o reviziji, koji je dostavljen rukovodstvu Ministarstva uz konačno Izvješće o reviziji za 2018. godinu.

Rukovoditelj Odjela za
financijsku reviziju

Nedžad Hajtić, viši revizor

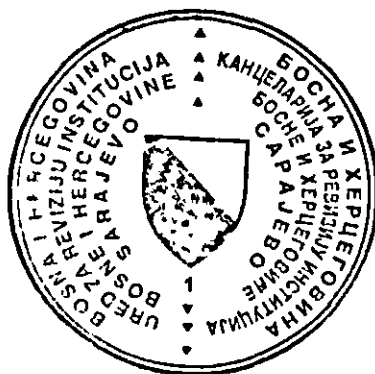
Rukovoditelj Odjela za
financijsku reviziju

Miro Galić, viši revizor

Rukovoditelj Odjela za razvoj,
metodologiju i kontrolu kvalitete
financijske revizije

Dragoljub Kovičić, viši revizor


Privici

- Bilanca stanja na dan 31.12.2018. godine – zbrojni obrazac
- Pregled prihoda, primitaka i financiranja za 2018. godinu – zbrojni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2018.godinu– zbrojni obrazac
- Izvješće o novčanim tijekovima za razdoblje 01.01.-31.12.2018. godine



BOSNA I HERCEGOVINA

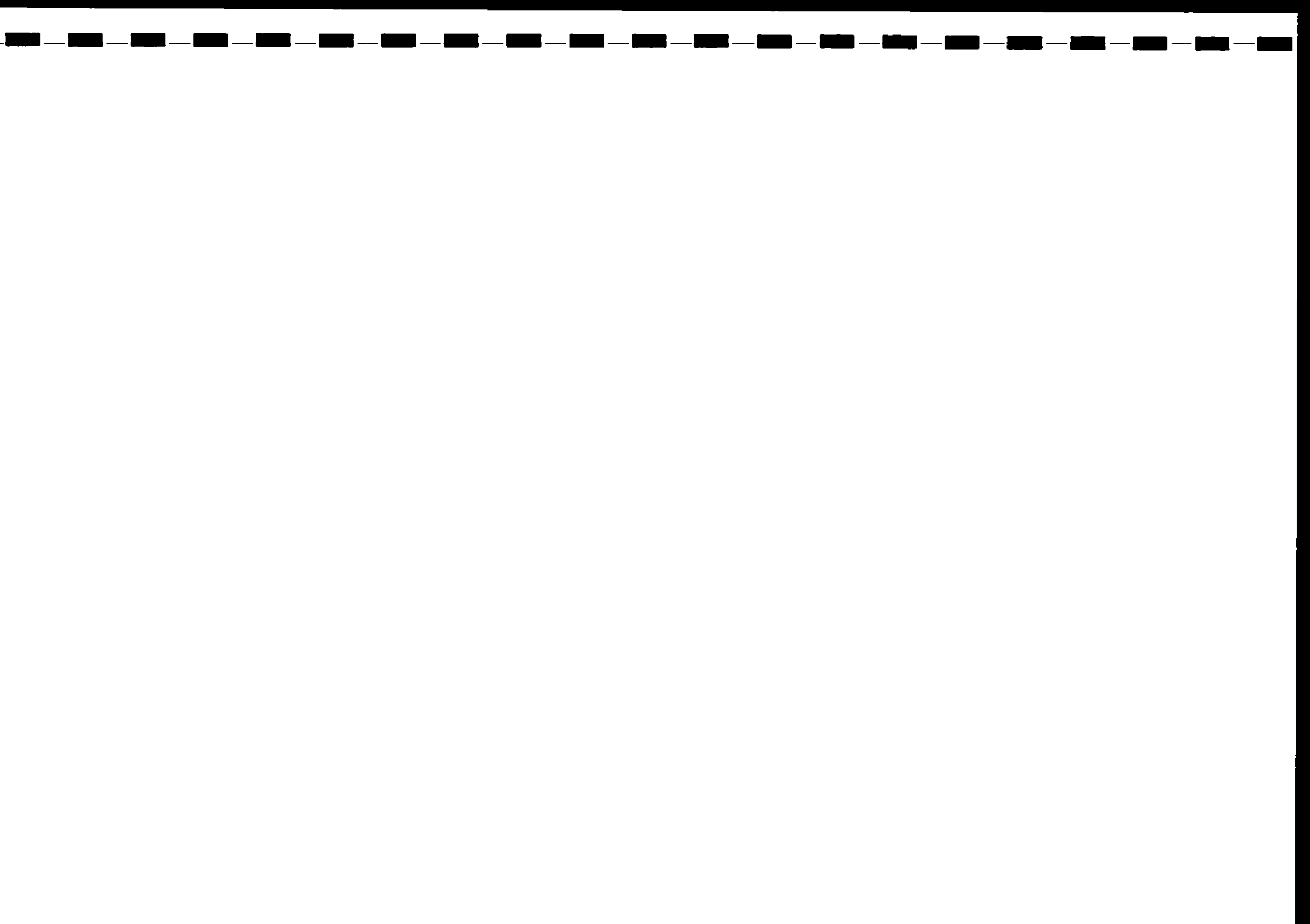
Institucije Bosne i Hercegovine

OBRAZAC BS

ZBROJNI OBRAZAC

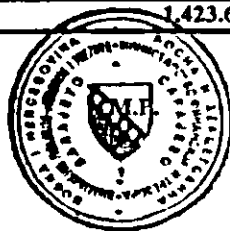
BILANCA STANJA
na dan 31.12.2018. godine

R. br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U istom obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
1		I. AKTIVA			
2	100000+ 200000	A. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (3 do 10)	558.198.319	593.104.879	94
3	110000	Novčana sredstva i plemeniti metali	506.405.543	498.945.447	101
4	120000	Vrijednosni papiri	0	0	
5	130000	Kratkoročna potraživanja	6.815.616	8.415.728	81
6	140000	Kratkoročni plasmani	41.599.649	81.756.506	51
7	160000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	218.875	390.948	56
8	210000	Zalihe materijala i robe	-364	-1.738	
9	220000	Zaliha sitnog inventara	364	1.738	
10	190000	Kratkoročna razgraničenja	3.158.636	3.596.250	88
11	000000	B. Stalna sredstva (14+17+20+21)	865.472.501	824.825.354	105
12	011000	Stalna sredstva	1.442.133.852	1.323.665.621	109
13	011900	Ispravka vrijednosti	605.790.057	525.353.520	115
14	011-0119	Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (12-13)	836.343.795	798.312.101	105
15	020000	Dugoročni plasmani	21.854.002	21.854.002	100
16	029000	Ispravka vrijednosti dugoročnih plasmana	0	0	
17	020-029	Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (15-16)	21.854.002	21.854.002	100
18	031000	Vrijednosni papiri	7.610	7.610	100
19	031900	Ispravka vrijednosti vrijednosnih papira	0	0	
20	031-0319	Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (18-19)	7.610	7.610	100
21	091000	Dugoročna razgraničenja	7.267.094	4.651.641	
22		UKUPNA AKTIVA (2+11)=42	1.423.670.820	1.417.930.233	100

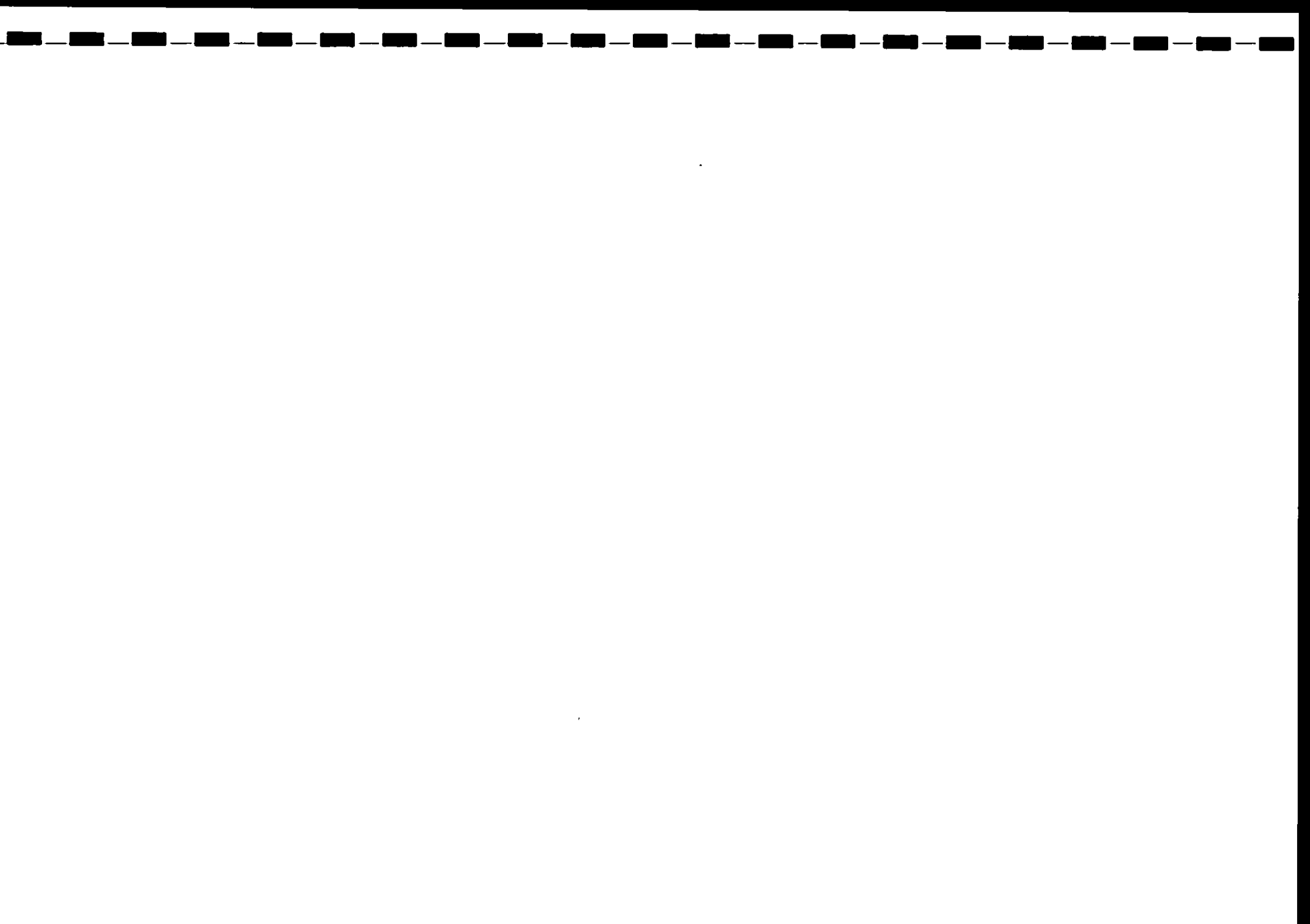


R.br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U istom obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
23		2. PASIVA			
24	300000	A. Kratkoročne obveze i razgraničenja (25 do 30)	122.008.350	117.631.087	104
25	310000	Kratkoročne tekuće obveze	44.519.969	42.679.851	104
26	320000	Obveze po osnovu vrijednosnih papira	160	160	100
27	330000	Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	
28	340000	Obveze prema radnicima	54.295.182	54.324.758	100
29	360000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	2.097.631	1.291.915	162
30	390000	Kratkoročna razgraničenja	21.095.408	19.334.403	109
31	400000	B. Dugoročne obveze i razgraničenja (32 do 34)	64.572.912	61.957.460	104
32	410000	Dugoročni krediti i zajmovi	64.572.912	61.957.460	104
33	420000	Ostale dugoročne obveze	0	0	
34	490000	Dugoročna razgraničenja	0	0	
35	500000	C. Izvori sredstava (36+37+38+39+40-41)	1.237.089.558	1.238.341.686	100
36	510000	Izvori sredstava	1.253.293.250	1.190.241.145	105
37	520000	Ostali izvori sredstava	21.853.679	21.853.679	100
38	530000	Izvori sredstava pričuva	110	110	100
39	580000	Revalorizacijski efekti	0	0	
40	590000	Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima	0	26.246.752	
41	590000	Neraspoređeni višak rashoda nad приходima	38.057.481	0	
42		UKUPNA PASIVA (24+31+35)=22	1.423.670.820	1.417.930.233	100

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

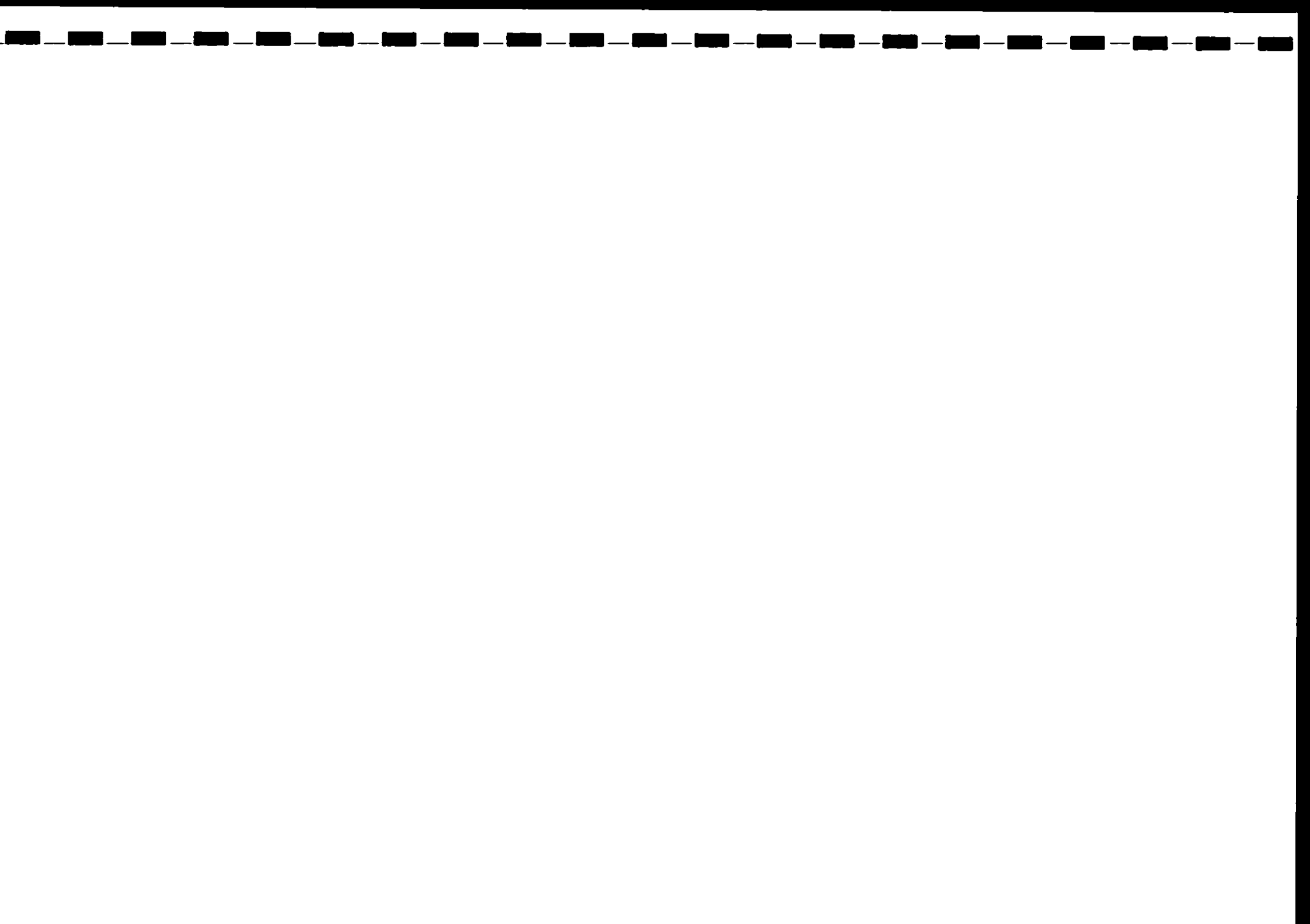


MINISTAR



PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANCIRANJA
ZA 2018. GODINU

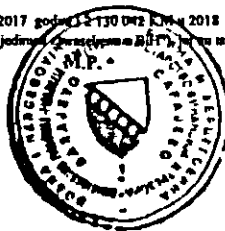
R.b.	OPIS	Ekon. kod	Proračun za 2018	Izmjene i dopune (rebalans, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani Proračun za 2018	Ostvareni kumulativni iznos u 2018	Ostvareni kumulativni iznos u 2017	Razlika (7-6)	Postotak 7/6	Postotak 7/8
1	2	3	4	5	6(4+5)	7	8	9	10	11
A	PRIHODI I POTPORE ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA BiH									
I	POREZNI PRIHODI	7100	750 000 000	0	750 000 000	750 000 000	750 000 000	0	100	100
	Prihodi s JR UNO za financiranje institucija BiH		750 000 000	0	750 000 000	750 000 000	750 000 000	0	100	100
II	NEPOREZNI PRIHODI	7200	138.663.000	0	138.663 000	155.637.086	161.706.052	16.974 086	112	96
	1. Prihodi od administrativnih pristojbi	7221	19.162.000	0	19.162.000	18 803.172	22.823.448	-358 828	98	82
	1 1 Tarfni stavovi 10-22 Ministarstvo komunikacija i prometa		1 492 000	0	1 492 000	1 545 025	1 493 105	53 025	104	103
	1 2 Pristojbe u DKP mreži Tarife 29-39		10 861 000	0	10 861 000	8 536 337	13 394 655	-2 324 663	79	64
	1 3 Prihodi od zahtjeva za prestanak državljanstva-tar stav 25		2 261 000	0	2 261 000	2 536 655	2 565 266	275 655	112	99
	1 4 Prihodi od odobrenja privremenog i stalnog boravka stranca		1 960 000	0	1 960 000	1 687 996	1 722 620	-272 004	86	98
	1 5 Ostale pristojbe		2 588 000	0	2 588 000	4 497 159	3 647 802	1 909 159	174	123
	2. Prihodi od sudskih pristojbi	7223	453 000	0	453 000	351.154	344.717	-101.846	78	102
	3. Prihodi od posebnih naknada i pristojbi	7225	47.122.000	0	47.122.000	52.594.228	52.166.767	5.472.228	112	101
	3 1 Naknade od dozvola za emitiranje Regulatorne agencije za komunikacije BiH		7 500 000	0	7 500 000	10 103 848	11 056 983	2 603 848	135	91
	3 2 Naknade za korištenje radiofrekventnog spektra		14 400 000	0	14 400 000	14 690 514	14 582 991	290 514	102	101
	3 3 Naknade poreznih i kontrolnih markica UNO		3 200 000	0	3 200 000	2 552 575	2 553 169	-647 425	80	100
	3 4 Naknade Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH		7 727 000	0	7 727 000	9 466 479	10 033 712	1 739 479	123	94
	3 5. Veterinarsko-zdravstvene svjedodžbe i pregledi na graničnim prijelazima		6 710 000	0	6 710 000	7 217 662	6 899 349	507 662	108	105
	3 6 Naknada za prelete preko BiH		1 671 000	0	1 671 000	1 535 195	1 929 728	-135 805	92	80
	3 7 Ostale naknade		5 914 000	0	5 914 000	7 027 955	5 110 835	1 113 955	119	138
	4. Prihodi od pristojbi u postupku indirektnog oporezivanja	7228	24.717.000	0	24.717.000	26.539.103	25.757.687	1.822.103	107	103
	5. Prihodi od osobnih i putnih isprava i registracije vozila u BiH	7229	30.814.000	0	30.814 000	28.074 978	32.144.549	-2.739 022	91	87
	5 1 Prihodi od osobnih i putnih isprava		27 449 000	0	27 449 000	24 207 200	28 504 617	-3 241 800	88	85
	5 2 Registracija vozila u BiH		3 365 000	0	3 365 000	3 867 778	3 639 932	502 778	115	106
	6. Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih poduzeća	7211	3 423.000	0	3 423 000	8.940.587	9.945.745	5.517.587	261	90
	6 1 Prihodi od finansijskih javnih institucija - Centralne banke BiH		3 000 000	0	3 000 000	7 311 130	8 437 415	4 311 130	244	87
	6 2 Prihodi od nefinansijskih javnih poduzeća		0	0	0	1 000 000	0	1 000 000	0	0
	6 3 Prihodi od imovine		423 000	0	423 000	629 457	1 508 330	206 457	149	42
	7. Prihodi od kamata i tečajnih razlika		900.000	0	900.000	906.592	372.070	6 592	101	244
	7 1 Prihodi od kamata	7212	700 000	0	700 000	737 351	310 667	37 351	105	237
	7 2 Prihodi od tečajnih razlika	7215	200 000	0	200 000	169 241	61 403	-30 759	85	276
	8. Prihodi od novčanih kazni	7231	4.182.000	0	4 182 000	9.373 891	5.112.072	5.191 891	224	183



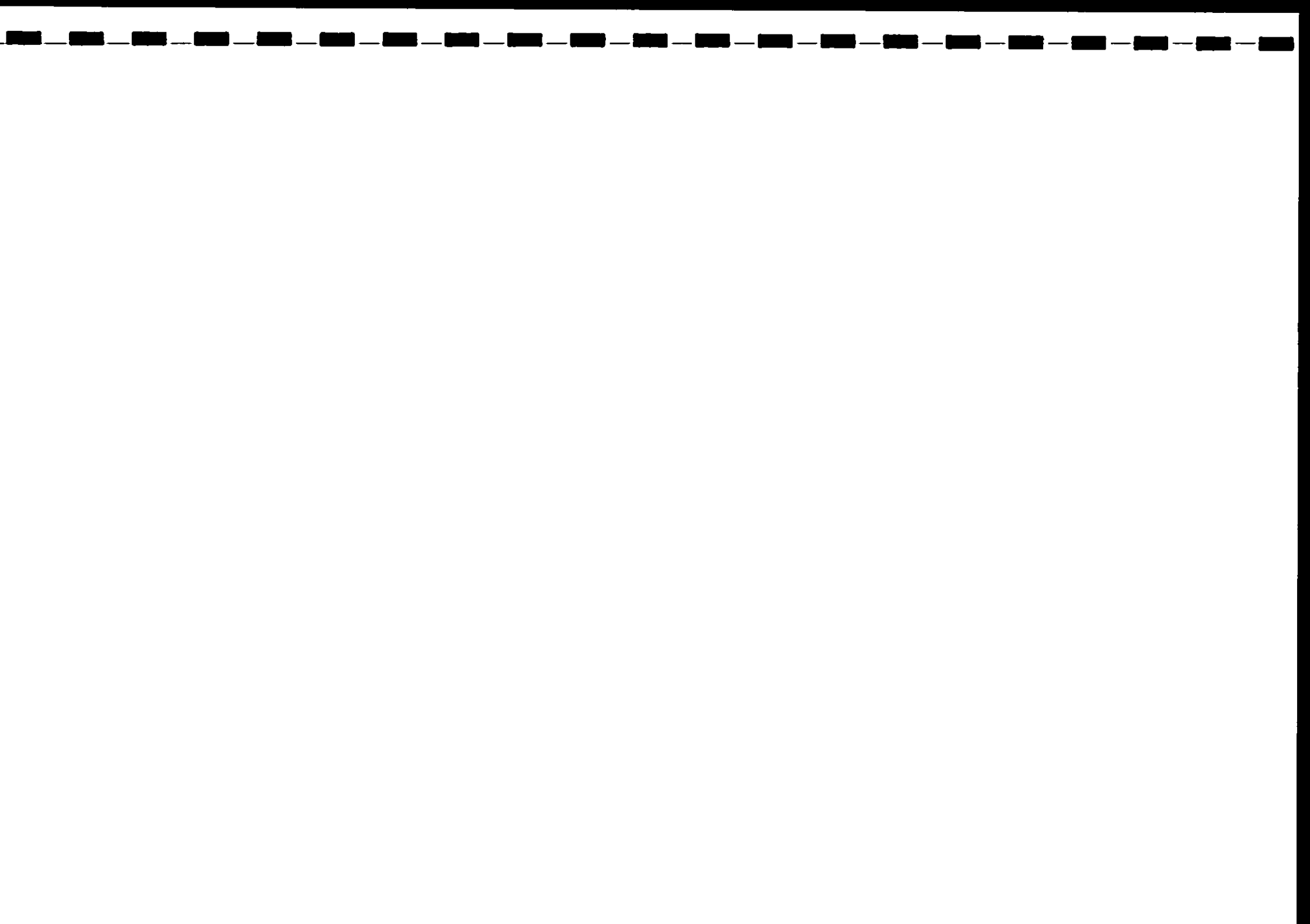
9. Vlastiti prihodi	7226	7 040.000	0	7.040.000	7.602.472	7 676 645	562.472	108	99
9 1 Prihodi Službe za zajedničke poslove institucija BiH		1 800 000	0	1 800 000	1 768 424	1 915 202	-31 576	98	92
9 2 Prihodi Instituta za standardizaciju BiH		240 000	0	240 000	240 172	315 594	172	100	76
9 3 Prihodi Instituta za mjeriteljstvo BiH		450 000	0	450 000	476 572	491 133	26 572	106	97
9 4 Prihodi Instituta za intelektualno vlasništvo BiH		4 100 000	0	4 100 000	4 724 022	4 545 991	624 022	115	104
9 5 Prihodi Instituta za akreditiranje BiH		450 000	0	450 000	393 132	408 680	-56 868	87	96
9 6 Ostali vlastiti prihodi		0	0	0	150	45	150	0	
10. Ostali prihodi	7227	850 000	0	850.000	2.450.909	5.362.352	1.600.909	288	46
III TEKUĆE POTPORE IZ INOZEMSTVA	7310	635.000	0	635.000	16.989.789	13.156.174	16.354.789	2.676	129
1 Donacija Ministarstva vanjskih poslova		575 000	0	575 000	119 697	422 757	-455 303	21	28
2 Donacija Agenciji za sigurnost hrane		39 000	0	39 000	55.393	68235	16.393	142	0
3 Donacija Centru za priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja		21 000	0	21 000	6 830	6767	-14 170	33	0
4 Donacija Visokom sudskom i tužilačkom vijeću		0	0	0	5 605 760	6 512 416	5 605 760	0	86
5 Donacija Tužiteljstvu BiH		0	0	0	966 891	1 329 323	966 891	0	73
6 Donacija Sudu BiH		0	0	0	663 167	641 076	663 167	0	103
7 Donacija Uredu za veterinarstvo BiH		0	0	0	1 814 050	0	1 814 050	0	0
8 Donacije Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH		0	0	0	1 286 440	305 439	1 286 440	0	421
9 Donacije Ministarstvu sigurnosti BiH		0	0	0	2 258 250	406 493	2.258.250	0	556
10 Donacije Ministarstvu civilnih poslova BiH		0	0	0	783 171	567 087	783 171	0	138
11. Ostale donacije		0	0	0	3 430 140	2 896 581	3 430 140	0	118
IV TRANSFERI OD DRUGIH RAZINA VLASTI	7320	410.000	0	410.000	972.933	752.431	562.933	237	129
1. Transferi od Federacije BiH- Namjenska sredstva za financiranje rada Vijeća za državnu potporu		155 000	0	155 000	155 000	165 000	0	100	94
2. Transferi od Republike Srpske- Namjenska sredstva za financiranje rada Vijeća za državnu potporu		155 000	0	155 000	232.339	30 000	77 339	150	774
3 Transfer Distrikta Brčko za Agenciju za statistiku BiH		100 000	0	100 000	200 000	100 000	100 000	200	200
4 Transfer Federacije BiH za financiranje Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	25 829	25 803	25 829	0	100
5 Transfer Republike Srpske za financiranje Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	43 631	15 000	43 631		291
6 Ostali transferi-donacije drugih razina vlasti		0	0	0	316 134	416 628	316 134		76
UKUPNO PRIHODI A (I-IV)		889.708.000	0	889.708.000	923.599.808	925 614.657	33.891 808	104	100
B OSTALO FINANCIRANJE I PRIMICI									
V Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina	51	59.587.000	0	59.587.000	59.587.000	60 324.000	0	100	99
VI Primici od sukcesije	81	0	0	0	2.220 038	21.987 619	2.220 038		10
VII Primici od prodaje stalnih sredstava	81	705.000	0	705.000	1 005.165	1 220 637	300.165	143	82
VIII Primici-Kreditna sredstva za izgradnju Državnog zatvora	81	0	0	0	0	20 536 215	0		
UKUPNO FINANCIRANJE I PRIMICI B (V-VIII)		60.292.000	0	60 292 000	62.812.203	104 068 471	2.520 203	104	60
UKUPNI PRIHODI, FINANCIRANJE I PRIMICI NA RASPOLAGANJU INSTITUCIJAMA BIH (A + B)		950 000 000	0	950 000 000	986.412 011	1.029 683.128	36.412.011	104	96
C PRIHODI ZA SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA BiH	7100								
1 Federacija BiH		643 459 467	0	643 459 467	605 820 350	634 976 500	-37 639 117	94	95
2 Republika Srpska		345 172 768	0	345 172 768	328 590 500	344 277 700	-16 582 268	95	95
3 Brčko Distrikt BiH		9 453 367	0	9 453 367	7 111 332	4 574 435	-2 342 035	75	155
4 Državne institucije		5 976 727	0	5 976 727	5 414 909	4 074 541	-561 818	91	133
5 Ostali prihodi		0	0	0	4 660 308	389 018	4 660 308		1 198
UKUPNO C (1+2+3+4+5)		1.004 062.329	0	1.004 062.329	951.597.399	988 292.194	-52.464 930	95	96
I SERVISIRANJE MEĐUNARODNIH OBVEZA BIH (A + B + C)*		1.954 062.329	0	1.954.062.329	1.935.879.368	2.017.214.739	-18 182.961	99	96

* Isključujući sredstva izvršena Proračunom institucija BiH za otplatu duga državnih institucija (izvršeno 760 583 KM u 2017. godini i 130 042 KM u 2018. godini za kamatu po kreditima CEB-a za "Projekt izgradnje Državnog zatvora" i za kamatu za Makrofinancijsku pomoć EC, kao i za kamatu i otplatu po kreditu Sudskog fonda za projekt 4/560 "Obnova stambenih jedinica u Sarajevu (BiH)", te su ista iskazana i na prihodima institucija BiH i na prihodima za servisiranje vanjskog duga

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

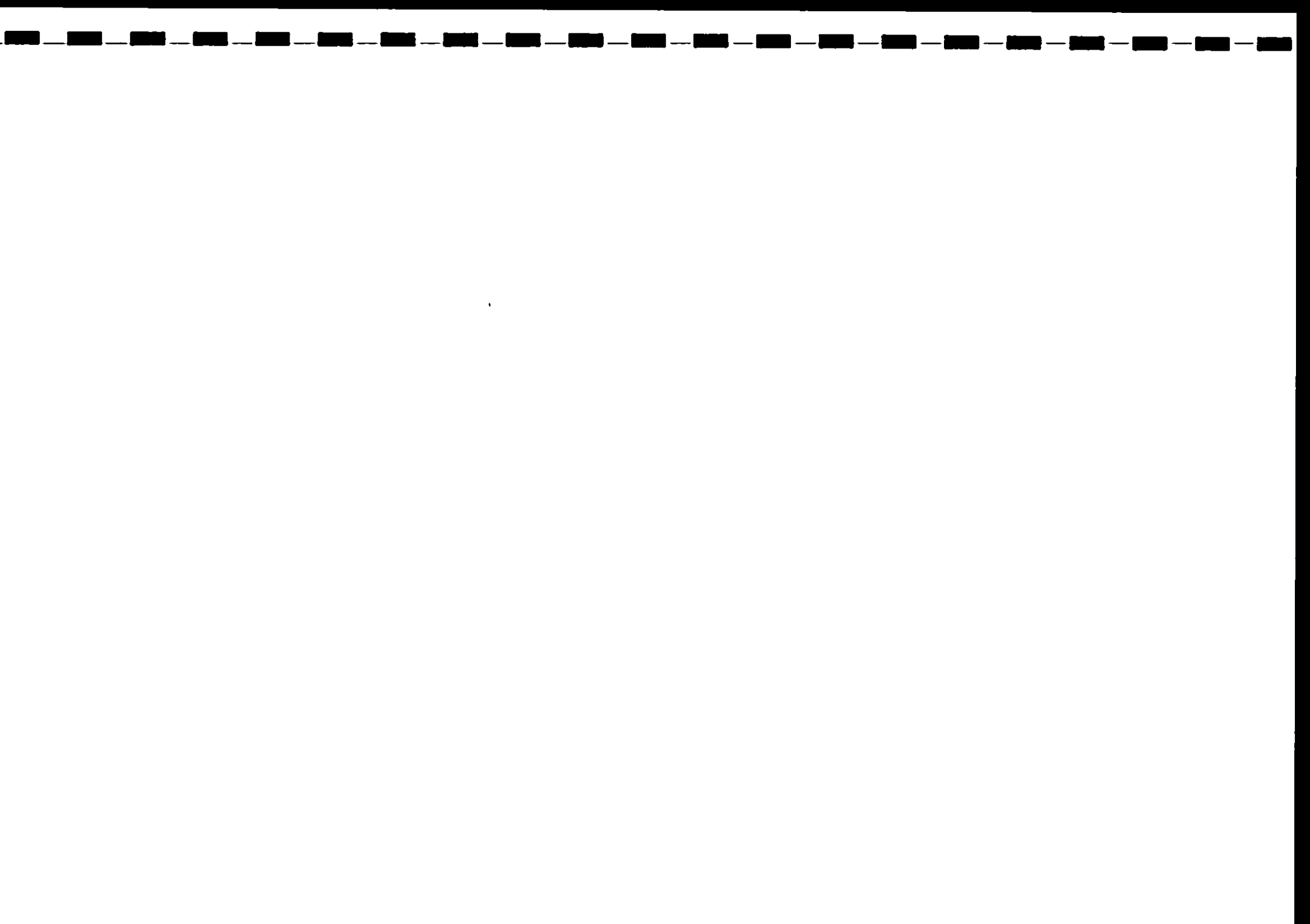


MINISTAR



**PREGLED RASHODA I IZDATAKA PO EKONOMSKIM KATEGORIJAMA
ZA 2018. GODINU**

R.b.	OPIS	Ekon. kod	Proračun za 2018	Izmjene i dopune (prestrukt., pričuva, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani proračun 2018	Izvršenje Fond 10 2018	Izvršenje Fond 20 2018	Izvršenje Fond 30 2018	Izvršenje Fond 40 2018	Izvršenje Fond 50 2018	Ostvareni kumulativni 2018	Ostvareni kumulativni 2017	Razlika (6-7)	Postotak 7/4 x 100	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
1	2	3	4	5	6(4+5)	7a	7b	7c	7d	7e	7(7a+...+7e)	8	9	10	11	12
I	TEKUĆI IZDACI	610000	868.595.000	35.128.783	903.723.783	806.291.694	7.444.279	12.453.543	0	2.925	826.192.441	802.262.319	66.814.355	95	91	103
1	Bruto plaće i naknade	611100	559.424.000	7.079.766	566.503.766	532.419.647	4.205.356	3.536.307	0	0	540.161.310	530.003.234	26.342.456	97	95	102
2	Naknade troškova uposlenih	611200	119.283.000	-340.404	118.942.596	111.945.035	355.550	405.752	0	0	112.706.337	110.940.072	6.236.259	94	95	102
3	Putni troškovi	613100	16.308.000	2.938.663	19.246.663	15.243.388	555.370	777.106	0	0	16.575.864	15.320.763	2.670.799	102	86	108
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	613200	9.080.000	-194.749	8.885.251	7.072.561	120.846	18.102	0	0	7.211.509	6.737.445	1.673.742	79	81	107
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	613300	18.281.000	584.612	18.865.612	17.047.984	121.563	53.092	0	0	17.222.638	16.633.206	1.642.974	94	91	104
6	Nabava materijala	613400	41.321.000	-1.015.350	40.305.650	34.690.276	67.073	359.494	0	0	35.116.843	33.999.799	5.188.807	85	87	103
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	613500	11.446.000	468.801	11.914.801	10.314.777	67.666	39.436	0	0	10.421.880	8.571.237	1.492.921	91	87	122
8	Unajmljivanje imovine i opreme	613600	24.976.000	-968.485	24.007.515	21.811.005	639.803	179.611	0	0	22.630.419	23.985.015	1.377.096	91	94	94
9	Izdaci za tekuće održavanje	613700	22.374.000	-698.213	21.675.787	18.008.943	148.676	44.519	0	2.925	18.205.063	15.279.082	3.470.724	81	84	119
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	613800	3.486.000	-46.556	3.439.444	2.641.383	51.635	8.195	0	0	2.701.213	2.361.292	738.231	77	79	114
11	Ugovorene i druge posebne usluge	613900	42.616.000	27.320.699	69.936.699	35.096.694	1.110.741	7.031.930	0	0	43.239.366	38.431.173	15.980.346	101	62	113
II	TEKUĆI GRANTOVI I TRANSFERI	614000	32.338.000	17.157.238	49.495.238	35.286.326	0	1.406.884	0	1.950.000	38.643.210	36.168.578	10.852.028	119	78	107
	Tekući transferi drugim razinama vlasti	614100	5.516.000	4.464.626	9.980.626	7.661.680	0	788.773	0	950.000	9.400.453	8.053.627	580.173	170	94	117
	Tekući grantovi pojedincima	614200	2.231.000	8.278.327	10.509.327	2.203.199	0	438.286	0	0	2.641.486	1.456.532	7.867.841	118	25	181
	Tekući grantovi neprofitnim organizacijama	614300	7.000.000	2.476.511	9.476.511	8.059.889	0	169.511	0	1.000.000	9.229.400	8.145.566	247.111	132	97	113
	Transferi -Subvencije javnim poduzećima	614400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.617.087	0	0	0	0
	Transferi -Subvencije privatnim poduzećima	614500	0	13.000	13.000	13.000	0	0	0	0	13.000	50.000	0	0	100	1
	Transferi u inozemstvo	614700	3.191.000	1.924.773	5.115.773	4.548.208	0	10.314	0	0	4.558.523	1.872.334	557.251	143	89	1
	Drugi tekući transferi	614800	7.500.000	0	7.500.000	6.092.855	0	0	0	0	6.092.855	8.499.920	1.407.145	81	81	1
	Kontribucije - članarine	614900	6.900.000	0	6.900.000	6.707.494	0	0	0	0	6.707.494	6.473.512	192.506	97	97	2
III	KAPITALNI GRANTOVI I TRANSFERI	615000	837.000	7.063.304	7.900.304	1.018.166	0	1.237.166	0	2.965.000	5.220.332	8.611.594	2.679.972	624	66	61
	Kapitalni transferi drugim razinama vlasti	615100	600.000	6.176.721	6.776.721	905.000	0	1.237.166	0	2.965.000	5.107.166	8.182.671	1.669.555	851	75	62
	Kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim or	615200	237.000	886.584	1.123.584	113.166	0	0	0	0	113.166	428.923	1.010.417	48	10	26



	ZDACI ZA INOZEMNE KAMATE	616200	1 143 000	0	1 143 000	836 594	0	0	0	0	836 594	760 583	306 406	73	73	110
V	KAPITALNI IZDACI	821000	43 449 000	230.984.671	274.433.671	60.289.918	1.305.316	3.234.386	2.226.341	21.348.838	88.404.799	99.807.787	186 028 872	203	32	89
1	Nabava zemljišta	821100	990 000	200 105	1 190 105	974 954	0	0	0	0	974 954	0	215 150	98	82	0
2	Nabava građevina	821200	10 180 000	145 986 161	156 166 161	17 808 050	0	36 081	1 998 611	18 565 888	38 408 630	49 834 672	117 757 531	377	25	77
3	Nabava opreme	821300	26 130 000	57 698 064	83 828 064	32 967 061	716 317	2 372 059	227 730	0	36 283 167	34 205 123	47 544 897	139	43	106
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	821400	6 000	3 000	9 000	6 552	0	0	0	0	6 552	0	2 448	109	73	0
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	821500	3 511 000	13 600 394	17 111 394	5 036 671	544 283	826 245	0	2 782 950	9 190 149	12 212 485	7 921 245	262	54	75
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	821600	2 632 000	13 496 948	16 128 948	3 496 630	44 717	0	0	0	3 541 347	3 555 508	12 587 601	135	22	100
VI	VANJSKE OTPLATE	823200	1.369.000	0	1.369.000	1.293.448	0	0	0	0	1.293.448	0	75.552	94	94	0
	Vanjske otplate	823200	1 369 000	0	1 369 000	1 293 448	0	0	0	0	1 293 448	0	75 552	94	94	0
	UKUPNO PRORAČUNSKI KORISNICI I IZRAVNI TRANSFERI S JRT-a		947.731.000	290.333.996	1.238.064.996	905.016.145	8.749.596	18.331.979	2.226.341	26.266.763	960.590.823	947.610.861	266.681.633	101	78	101
VII	Rezerviranja		2.269.000	-1.651.811	617.189	540.000	0	0	0	0	540.000	534.960	77.189	24	87	101
	Tekućih grantovi i transferi - izdaci iz tekuće prbuve	614C00	2 269 000	-1 651 811	617 189	540 000	0	0	0	0	540 000	534 960	77 189	24	87	101
A	UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BiH		950.000.000	288.682.185	1.238.682.185	905.556.145	8.749.596	18.331.979	2.226.341	26.266.763	961.130.823	948.145.821	266.758.822	101	78	101
B	SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA		1.011.157.177	0	1.011.157.177	0	0	0	955.349.068	0	955.349.068	983.258.749	55.808.109	94	94	97
C	UKUPNO RASHODI*		1.961.157.177	288 682.185	2.249.839.362	905.556.145	8.749.596	18.331.979	957.575.409	26.266.763	1.914.349.849	1.930.643.987	335.489.513	98	85	99

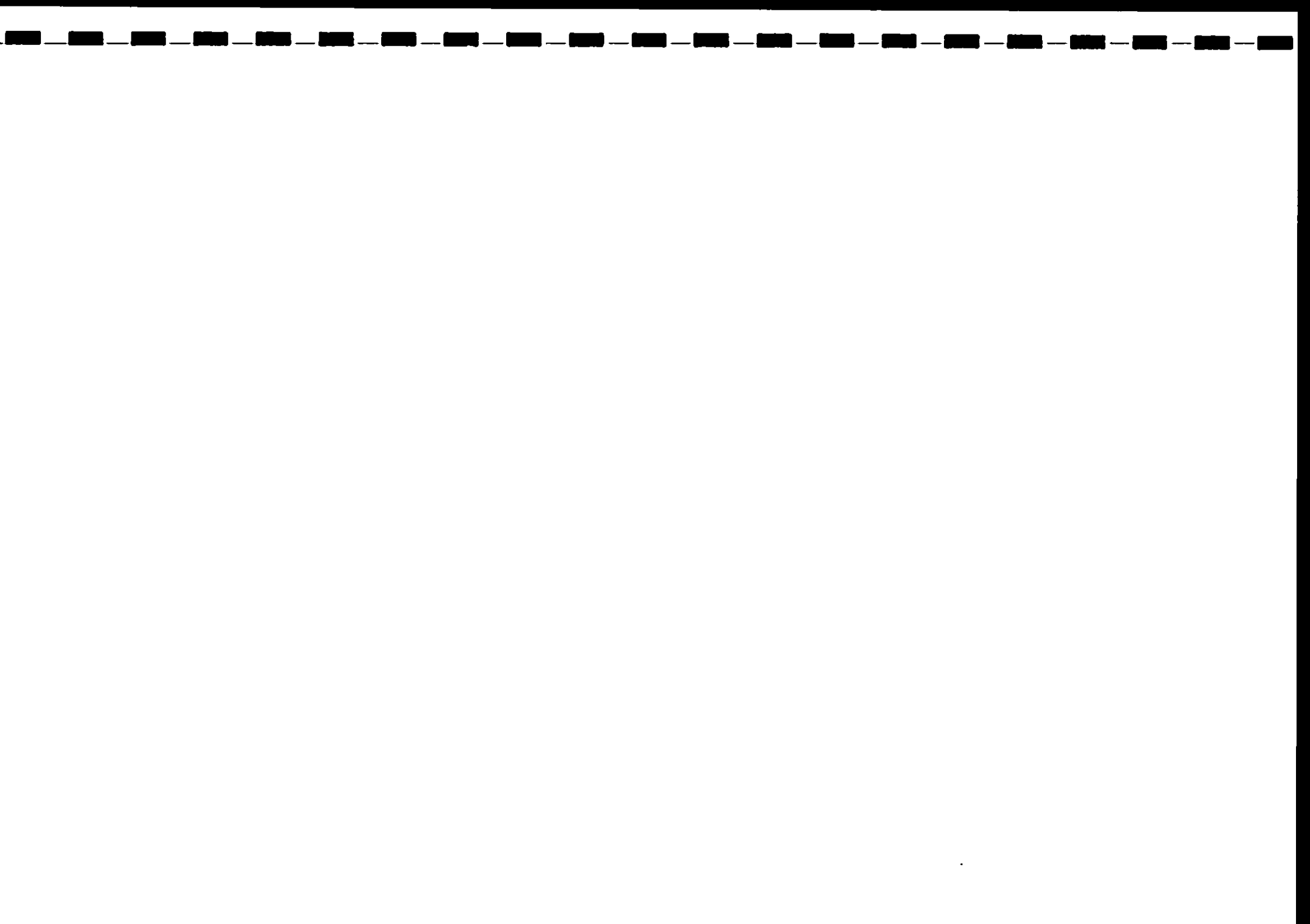
* Isključujući sredstva izvršena Proračunom Institucija BiH za otplate duga državnih institucija (izvršenje 760 583 KCM u 2017. godini i 2.130 042 KCM u 2018. godini za kamatu po kreditima CEB-a za "Projekt izgradnje Državnog zatvora" i za kamatu za Makrofinancijsku pomoć EC, kao i za kamatu i otplate po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 "Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH"), jer su isti iskazani i na rashodima Institucija BiH i na rashodima za servisiranje vanjskog duga.

Napomena: U ukupne iznose pojedinačnih ekonomskih kategorija rashoda za 2017. i 2018. godinu uključeni su i iznosi planirani i izvršeni na Kratkoročnim transferima (JRT-a).

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA PRORAČUN



MINISTAR



Institucije Bosne i Hercegovine
i servisiranje vanjskog duga Bosne i Hercegovine

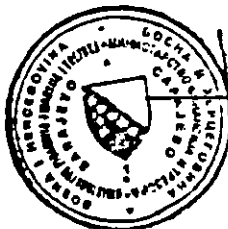
ZBROJNI OBRAZAC

IZVJEŠĆE O NOVČANIM TOKOVIMA
Razdoblje izvješćivanja: od 01.01. do 31.12.2018.

KM

Red. br.	Polzicija	Iznos
1	2	3
	A. Novčani tokovi iz poslovnih aktivnosti	
1	Novčani prilivi iz poslovnih aktivnosti (2+3+4)	1.875.197.207
2	Novčani prilivi po osnovu prihoda od poreza	1.691.522.182
3	Novčani prilivi po osnovu neporeznih prihoda	165.712.303
4	Novčani prilivi po osnovu tekućih transfera i donacija	17.962.722
5	Novčani odljevi iz poslovnih aktivnosti (od 6 do 10)	995.430.834
6	Novčani odljevi po osnovu plaća i naknada troškova uposlenih	652.897.224
7	Novčani odljevi po osnovu izdataka za materijal, sitni inventar i usluge	171.827.635
8	Novčani odljevi po osnovu tekućih transfera, grantova i drugi tekućih rashoda	39.183.210
9	Novčani odljevi po osnovu kapitalnih transfera i grantova	5.333.498
10	Novčani odljevi po osnovu izdataka za kamate	126.189.267
11	B. Novčani tokovi iz aktivnosti investiranja	
12	Novčani prilivi iz aktivnosti investiranja (r. br. 13.)	3.225.203
13	Novčani prilivi po osnovu kapitalnih primitaka od prodaje stalnih sredstava	3.225.203
14	Novčani odljevi iz aktivnosti investiranja (r. br. 15.)	84.270.764
15	Novčani odljevi po osnovu izdataka za nabavu stalnih sredstava	84.270.764
16	C. Novčani tokovi iz aktivnosti financiranja	
17	Gotovinski prilivi iz aktivnosti financiranja (18+19+20)	40.000.000
18	Novčani prilivi od finansijske imovine	40.000.000
19	Novčani prilivi po osnovu od dugoročnog zaduživanja	0
20	Novčani prilivi po osnovu od kratkoročnog zaduživanja	0
21	Novčani odljevi iz aktivnosti financiranja (22+23)	831.260.716
22	Novčani odljevi po osnovu izdataka za finansijsku imovinu	0
23	Novčani odljevi po osnovu izdataka za otplate dugova	831.260.716
24	UKUPNI PRILIVI GOTOVINE (1+12+17)	1.918.422.410
25	UKUPNI odljevi GOTOVINE (5+14+21)	1.910.962.314
26	NETO PRILIVI / odljevi GOTOVINE (24 minus 25) III (25 minus 24)	7.460.096
27	SALDO GOTOVINE NA POČETKU GODINE	498.945.447
28	SALDO GOTOVINE NA KRAJU GODINE (26+27)	506.405.543

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR



MINISTAR

