



Broj: 01/02/03-09-16-1-779-2/18
Datum: 02.08.2018. godine

Bosna i Hercegovina
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
ZASTUPNIČKI DOM
DOM NARODA

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 06-08-2018			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01,02	16-1	1856	1/18

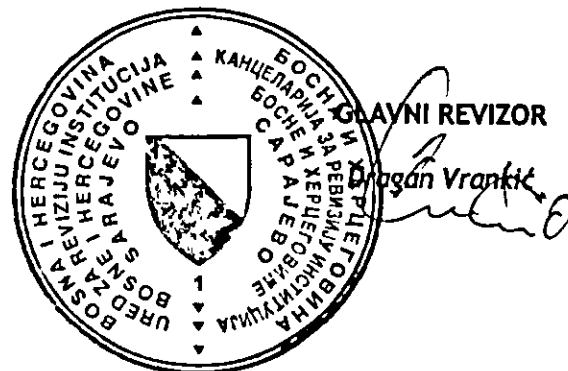
Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2017. godinu

Cijenjeni,

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

- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2017. godinu, broj: 01/02/03-09-16-1-779/18;
- Izvješće o finansijskoj reviziji izvršenja Proračuna Institucija Bosne i Hercegovine za 2017. godinu 01/02/03-04-16-1-778/18.

S poštovanjem,





URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA
Hamdije Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 www.revizija.gov.ba,
e-mail: saibih@bih.net.ba; saibih@revizija.gov.ba



**GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE O GLAVNIM NALAZIMA I
PREPORUKAMA ZA 2017.GODINU**

Broj: 01/02/03-09-16-1-779/18

Sarajevo, kolovoz 2018. godine



KAZALO

1. RIJEČ GLAVNOG REVIZORA.....	3
2. UVOD.....	4
3. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE.....	5
3.1 Realizacija preporuka finansijske revizije.....	5
3.2 Finansijska revizija.....	6
3.2.1 Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH, zaključcima Parlamentarne skupštine BiH i preporukama Ureda za reviziju institucija BiH.....	6
3.2.2 Proces upošljavanja u institucijama BiH.....	6
3.2.3 Javne nabave u institucijama BiH.....	10
3.2.4 Prevencija i borba protiv korupcije.....	14
3.2.5 Unutarnje finansijske kontrole u javnom sektoru.....	15
3.2.6 Višegodišnja kapitalna ulaganja.....	16
3.2.7 Isplate po sudbenim sporovima.....	18
3.2.8 Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH.....	19
3.2.9 Status državne imovine.....	20
3.2.10 Prihodi i primici.....	21
3.2.11 Vršitelji dužnosti i Institut tehničkog mandata.....	22
3.2.12 Proces popisa sredstava i izvora sredstava.....	24
3.2.13 Reguliranje pitanja plaća i naknada u institucijama BiH.....	24
3.2.14 Smještaj institucija BiH.....	26
3.2.15 Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva finansijske i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH.....	26
3.2.16 Informacijski sustav.....	26
3.2.17 Financiranje Fonda za povratak.....	28
3.2.18 Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima.....	29
3.2.19 Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.....	30
3.2.20 Primjena pravilnika Vijeća ministara BiH kojima su regulirani izdaci za uporabu vozila, PTT usluge i reprezentaciju.....	31
3.2.21 Neangažiranje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažiranje sredstava.....	33
3.2.22 Donošenje Zakona o vanjskim poslovima BiH.....	33
3.3 Revizija učinka.....	34
3.3.1 Realizacija preporuka.....	34
3.3.2 Elektronsko poslovanje u institucijama Bosne i Hercegovine.....	35
3.3.3 Efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave u BiH.....	35
3.3.4 Pravodobnost postupaka javnih nabava u institucijama BiH.....	36
3.3.5 Upravljanje imovinom i troškovima smještaja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH.....	37



1. RIJEČ GLAVNOG REVIZORA

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je u 2018. godini proveo financijsku reviziju institucija BiH za 2017. godinu. Svoje aktivnosti, Ured za reviziju realizira sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i to tako da reviziju financijskih izvješća skupa s revizijom usklađenosti sa zakonima i drugim propisima i na temelju provedene revizije daje odvojena mišljenja za financijska izvješća i za usklađenost. Izvješća su, u svom konačnom obliku, dostavljena subjektima revizije, te Parlamentarnoj skupštini BiH. Ured je, sukladno članku 13. i 16. Zakona o reviziji institucija BiH, izvršio i reviziju izvršenja proračuna institucija BiH, o čemu je također sačinjeno izvješće.

Ured je ove godine revidirao 74 institucije. Za četiri institucije dano je mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti, pri čemu je jedna institucija dobila mišljenje s rezervom na financijska izvješća i mišljenje s rezervom na usklađenost sa zakonima i propisima uz skretanje pozornosti, dvije institucije su dobile mišljenje s rezervom na financijska izvješća uz skretanje pozornosti i pozitivno mišljenje na usklađenost uz skretanje pozornosti, dok je jedna institucija dobila pozitivno mišljenje na financijska izvješća, a mišljenje s rezervom na usklađenost uz skretanje pozornosti. Pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti dobilo je 56 institucija (51 institucija skretanje pozornosti na usklađenost, a pet institucija skretanje pozornosti na financijska izvješća), a 13 institucija je dobilo pozitivno mišljenje bez skretanja pažnje. U jednom slučaju Ured se suzdržao od davanja mišljenja. Za izvješće o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2017. godinu, Ured je iskazao mišljenje s rezervom – na financijska izvješća, uz skretanje pozornosti, dok je na usklađenost dao pozitivno mišljenje uz skretanje pozornosti.

Pored izvješća o financijskoj reviziji, Ured za reviziju je u 2017. godini obavio i pet revizija učinka i o njima izvijestio Parlamentarnu skupštinu BiH.

Ured za reviziju kroz svoja izvješća prati realizaciju preporuka koje je institucijama dao prethodne godine. Stupanj realizacija preporuka i dalje je oko 60%. 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 nedovoljna. Ured za reviziju, sukladno članku 16., stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH, Parlamentarnoj skupštini dostavlja glavne nalaze i preporuke koje proizlaze iz svih obavljenih revizija u danom ciklusu. 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 mjerodavnih povjerenstava i svojih domova, a koji se temelje na preporukama Ureda na njihovo izvršenje obvezuje institucije vlasti, upravo kako bi se postigao krajnji cilj izvješća o reviziji – unaprjeđenje upravljanja javnim financijama, transparentnost i racionalnost u trošenju proračunskih sredstava, kao i povećanje svijesti o odgovornosti za ista.

Ured na svojoj internetskoj stranici održava registar preporuka, koji se svake godine dopunjava novim preporukama, kao i podacima o njihovoj realizaciji. Ovim se rezultati revizija, a posebice način i stupanj realizacije preporuka nastoje prezentirati što većem broju korisnika, a posebice Parlamentarnoj skupštini i široj javnosti odnosno građanima - poreznim obveznicima jer se transparentnost i odgovornost, između ostalog, osigurava i kroz pouzdan i otvoren pristup građana informacijama o načinu na koji se troši javni novac. Ured će i nadalje nastaviti profesionalno obavljati dužnosti koje su mu povjerene, ukazujući na nedostatke i slabosti sustava kao i rizike i posljedice koje isti uzrokuju ukoliko ne budu otklonjeni, uz praćenje najnovijih postignuća revizije javnog sektora na međunarodnom planu kroz prihvaćanje i korištenje međunarodnih standarda na čiju nas primjenu obvezuje Zakon o reviziji.

Dragan Vrankić, glavni revizor



2. UVOD

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju) je, sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, izradio Godišnje revizorsko izvješće za 2017. godinu, u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz financijskih revizija i revizija učinka obavljenih u fiskalnoj 2017. godini i revizije Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2017. godinu. Sastavni dio ovog Izvješća je Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2017. godinu, kako je regulirano člankom 16. točka 6. Zakona o reviziji institucija BiH.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvješća javnosti, sva pojedinačna izvješća o izvršenim revizijama u fiskalnoj 2017. godini, objavljeni su na web stranici Ureda: www.revizija.gov.ba.

Izvješće je prvenstveno namijenjeno domovima Parlamentarne skupštine BiH, odnosno povjerenstvima obaju domova zaduženim za reviziju, ali i drugim potencijalnim korisnicima koji na jednom, lako dostupnom, mjestu mogu naći pregled svih rezultata godišnje revizije koju provodi Ured za reviziju.

Analizom realizacije preporuka iz Godišnjeg revizorskog izvješća za 2016. godinu konstatirali smo kako preporuke uglavnom nisu realizirane.

Naime, poduzete su aktivnosti na uspostavi zajedničkih nabava za policijska tijela BiH, aktivnosti na rješavanju pitanja policijskog dodatka, izvršena je kupnja nekoliko objekata za smještaj institucija BiH, donesene su izmjene i dopune Zakona o upravi BiH.

Možemo konstatirati da ostale sustavne preporuke uglavnom nisu realizirane. Kako je stanje slično onome u 2016. godini to smo, uz identificirane nove nedostatke i slabosti u radu institucija BiH, i u ovom izvješću ponovili neke od nalaza i preporuka Godišnjeg revizorskog izvješća za 2016.

Sukladno navedenom, smatramo da bi Parlamentarna skupština BiH, kao tijelo zakonodavne vlasti, trebala aktivnije zahtijevati provedbu preporuka Ureda za reviziju institucija BiH, odnosno, ovisno o nadležnosti institucija BiH, inzistirati na realizaciji zadaća u utvrđenim rokovima, čime bi se na višu razinu podigao stupanj ozbiljnosti i odgovornosti s kojim institucije pristupaju realizaciji sustavnih preporuka.

Smatramo da bi provedbom danih sustavnih preporuka došlo do poboljšanja općeg ambijeta u kojem funkcioniraju institucije BiH, što bi trebalo imati izravan utjecaj na racionalnije i odgovornije postupanje sa javnim sredstvima, povećanje stupnja vladavine prava, transparentnosti i efikasnosti u radu institucija BiH.



3. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE

Sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji Institucija BiH, Ured za reviziju dužan je prikupiti najvažnije nalaze i preporuke iz obavljenih finansijskih revizija, revizija učinka i specijalnih revizija u godišnjem revizorskom izvješću Parlamentu. Godišnje revizorsko izvješće Parlamentu mora biti dostavljeno s Izvješćem o obavljenoj finansijskoj reviziji izvršenja proračuna Institucija BiH za 2017. godinu. U nastavku teksta dajemo sažetak glavnih nalaza iz finansijskih revizija i revizija učinka.

Godišnje revizorsko izvješće Parlamentu mora biti dostavljeno s izvješćem o reviziji godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna kao njegov sastavni dio

3.1 Realizacija preporuka finansijske revizije

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

Ured za reviziju Institucija BiH je ove godine institucijama dao 573 preporuke, dok je u izvješćima o reviziji za 2016. godinu dato 544 preporuka. Provjerom stupnja realizacije preporuka konstatirano je kako je oko 60% prošlogodišnjih preporuka realizirano ili je njihova realizacija u tijeku.

U Izvješću o finansijskoj reviziji izvršenja proračuna Institucija BiH za 2016. godinu dano je ukupno 64 preporuke, a provedenom revizijom istog izvješća za 2017. godinu konstatirano je kako je od tog broja, 20 preporuka realizirano, za 17 preporuka je ocijenjeno kako je njihova realizacija u tijeku, dok je 27 preporuka ostalo nerealizirano.

Analizirajući dane preporuke i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatirati kako se uglavnom realiziraju preporuke za čiju realizaciju je nužno djelovanje same institucije kojoj je preporuka i dana. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija poduzimaju se određene aktivnosti, koje još uvijek nisu provedene u mjeri dovoljnoj da se preporuke smatraju realiziranim. Također, broj realiziranih preporuka je veći kod manjih proračunskih korisnika koji, načelno, imaju jednostavnije procese poslovanja i raspolažu s manjim proračunom, za razliku od većih proračunskih korisnika koji imaju složeniju organizacijsku strukturu i veći broj uposlenih.

Pored toga, kod većih proračunskih korisnika procesi poslovanja su raznovrsniji i složeniji, a često realizacija preporuka ovisi o više subjekata i zahtijeva donošenje sustavnih rješenja viših razina vlasti.

Značajan broj preporuka koje se ponavljaju niz godina, a koje su pretežno sustavne prirode kao što su pitanje tehničkog mandata, plaća i naknada, javnih nabava, višegodišnjih kapitalnih ulaganja, ugovora o djelu, državne imovine, popisa, IT sistema i dr. još uvijek nije realiziran.



3.2 Financijska revizija

3.2.1 Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH, zaključcima Parlamentarne skupštine BiH i preporukama Ureda za reviziju institucija BiH

Ponovo ukazujemo na dugogodišnje odsustvo realizacije odluka Ustavnog suda BiH, iako su iste konačne i obvezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja kazneno djelo.

Također, skrećemo pozornost na problem neizvršenja zaključaka Parlamentarne skupštine BiH koji su proistekli iz razmatranja izvješća o reviziji, a koji uglavnom slijede preporuke revizije.

Navedeno postupanje upućuje na zaključak kako određeni broj institucija 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. Neizvršenje navedenih odluka, zaključaka i preporuka ukazuje na to kako je vladavina prava i javna odgovornost na vrlo niskoj razini. Napominjemo kako neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH, između ostalog, kao posljedicu ima brojne sudske sporove koji potencijalno mogu imati negativne financijske efekte po državni proračun.

Preporuka

Nužno je ojačati javnu odgovornost sukladno temeljnim načelima vladavine prava u demokratskom društvu, što podrazumijeva i realizaciju zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i preporuka revizije, kao i odluka Ustavnog suda BiH. U cilju poboljšanja postojećeg stanja, bilo bi korisno analizirati uzroke pasivnosti Institucija BiH u izvršenju odluka, zaključaka i preporuka nadležnih institucija.

3.2.2 Proces upošljavanja u Institucijama BiH

U uvjetima visokog stupnja neuposlenosti u BiH, relativno nižih plaća u privatnom sektoru u odnosu na javni sektor, izvjesnom stupnju sigurnosti radnog mjesta u javnom sektoru, za upošljavanje u javnom sektoru postoji poseban interes.

U takvim okolnostima, institucije koje pokreću proces upošljavanja i Agencija za državnu službu BiH su dužni isti provoditi na transparentan i efikasan način koji će osigurati izbor najuspješnijih kandidata na natječajima koji se provode, a sve u cilju dobivanja stručnog i kompetentnog kadra u institucijama BiH.

Međutim, i pored navedenih obveza institucija, koje su detaljno propisane u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonu o radu u institucijama BiH kao i podzakonskim aktima, uočeni su nedostaci i slabosti koji se ponavljaju, kao i neke nove pojave i tendencije koje umanjuju transparentnost i efikasnost u upošljavanju, a koje, na određeni način, odstupaju i od uspostavljenog regulatornog okvira.

Kako u samoj primjeni propisa koji reguliraju pitanje upošljavanja u institucijama BiH ima različitih tumačenja, Ured za reviziju je, u uvjetima kada Parlamentarna skupština BiH više ne daje autentična tumačenja zakona, skrenuo posebnu pozornost na određena pitanja i probleme koji se javljaju u praksi u procesu upošljavanja i reguliranja radno-pravnog statusa uposlenih Ministarstvu pravde BiH. Naime, Ministarstvo pravde BiH je dužno dati tumačenje



odredaba Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonu o radu u institucijama BiH jer, između ostalog, putem Upravnog inspektorata nadzire primjenu navedenih zakona u praksi.

Najznačajniji nedostaci i slabosti konstatirani u pojedinačnim revizijama, vezane za zapošljavanje i reguliranje radno pravnog statusa zaposlenih, mogu se svrstati u sljedeće grupe:

Neprovedba Zaključka Vijeća ministara BiH vezanog za upošljavanje

Vijeće ministara BiH je, u ožujku 2016. godine, donijelo Zaključak¹ kojim je obvezalo institucije BiH iz djelokruga rada Vijeća ministara BiH na traženje suglasnosti Vijeća ministara za raspisivanje oglasa – natječaja za popunjavanje upražnjenih ili novih radnih mjesta. Institucije BiH su se uglavnom pridržavale obveze nametnute Zaključkom Vijeća ministara BiH i istom dostavljale zahtjeve za davanje suglasnosti za upošljavanje. Međutim, Vijeće ministara BiH veći dio zaprimljenih zahtjeva za dobivanje suglasnosti za upošljavanje u 2017. godini nije razmatralo.

Sukladno navedenom, premda su institucije BiH za 2017. godinu zahtijevale i istim je odobreno upošljavanje u proračunu za 2017. godini, upošljavanje nije realizirano u 2017. godini, između ostalog i zbog izostanka suglasnosti Vijeća ministara BiH. Bilo je i slučajeva, u manjem broju, da su institucije i bez saglasnosti Vijeća ministara BiH provodile procedure natječaja i primale uposlene na neodređeno radno vrijeme.

Primjena rezervnih listi u upošljavanju državnih službenika

U 2017. godini je u značajnoj mjeri povećan broj slučajeva primjene rezervnih listi u upošljavanju državnih službenika u odnosu na ranije godine.

Naime, institucije BiH su, 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 premještajem državnog službenika sa radnog mjesta za koje je bio raspisan javni oglas (na koje je primljen najuspješniji kandidat po javnom oglasu) i za koje se vezuje obveza obavljanja probnog rada, to radno mjesto postaje upražnjeno. Sukladno navedenom, državni službenik se razriješava dužnosti sa danog radnog mjesta, čime se stvaraju uvjeti za aktiviranje rezervne liste uspješnih kandidata po istom javnom oglasu i prvorangirana osoba sa rezervne liste po automatizmu biva primljena u radni odnos na neodređeno vrijeme, na upražnjeno radno mjesto.

Na prezentirani način je, u 2017. godini, primljeno dodatnih 18 državnih službenika za koje nije dobivena suglasnost Vijeća ministara BiH.

Inače, prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH rezervna lista se koristi u slučajevima kada kandidat koji je prethodno primljen po javnom oglasu dobije nezadovoljavajuću ocjenu probnog rada ili bude razriješen dužnosti iz bilo kojeg drugog zakonitog razloga (npr. smrt državnog službenika, odlazak u drugu instituciju, svojevrijem napuštanje državne službe i drugi, slučajevi koji se temelje na zakonu). S tim u svezi ističemo da je od 18 slučajeva prijema državnih službenika sa rezervnih listi, u 17 slučajeva prijem izvršen zbog internog premještaja u tijeku probnog rada.

Analizom provedenih aktivnosti vezanih za interne premještaje, koji su kao posljedicu imali automatsko aktiviranje rezervnih listi uspješnih kandidata, zaključili smo kako je mogući motiv

¹ Dopis Generalnog tajništva Vijeća ministara BiH upućen institucijama BiH pod brojem: 05-07-1-619/16 od 4.3.2016. godine. Prethodno navedeni akt je dopunjen aktima broj: 05-07-1-1449-1/16 od 19.5.2016. godine i broj: 05-07-1-1570-21/16 od 25.5.2016. godine



za interne premještaje uposlenih u razdoblju probnog rada bilo dodatno upošljavanje državnih službenika.

Također, analizom ispunjenosti uvjeta za provođenje internih premještaja u tijeku probnog rada, odnosno provjere zakonitosti tog postupka, konstatirano je kako se nisu stekli svi zakonski uvjeti za provedbu spomenutih internih premještaja državnih službenika.

Naime, člankom 30. stavak 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, propisano je da se ocjena rezultata rada državnog službenika uzima u obzir prilikom internih premještaja i unaprjeđenja. Ministarstvo pravde BiH je to potvrdilo u svojim mišljenjima² navodeći da je spomenuta odredba Zakona o državnoj službi u institucijama BiH imperativna. Kako je najveći broj osoba interno premještenih u razdoblju probnog rada nije imao ocjenu rezultata rada, dovedena je u pitanje i zakonitost navedenih internih premještaja državnih službenika.

Važno je napomenuti da su se institucije BiH prije provedbe internih premještaja obraćale Agenciji za državnu službu BiH radi dobivanja suglasnosti za provedbu internih premještaja. Agencija za državnu službu BiH je uglavnom na sve zahtjeve odgovarala pozitivno, odnosno davala je suglasnosti za interne premještaje državnih službenika u institucijama BiH. Pri tome smo uočili, kroz pojedinačne revizije u institucijama BiH i reviziju Agencije za državnu službu BiH, da su institucije u svojim zahtjevima za dobivanje suglasnosti za interne premještaje navodile štura obrazloženja (potrebe službe i sl.), a da Agencija za državnu službu BiH uglavnom nije tražila dodatne informacije u cilju potpunog sagledavanja razloga i okolnosti u kojima se provode interni premještaji i njihovih mogućih posljedica.

Agencija, sukladno Pravilniku o uvjetima i načinu obavljanja internih konkursa, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama BiH³ ima mogućnost da odbije dati suglasnost za interni premještaj, ukoliko isti nije utemeljen. Agencija je u 2017. godini navedenu mogućnost koristila u jednom slučaju, ali u predmetu koji nije vezan za interne premještaje na isto ili slično radno mjesto.

Prijem državnih službenika i uposlenika na određeno vrijeme

Jedan od načina zapošljavanja državnih službenika i uposlenika je angažman na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme. Kako je taj angažman, sukladno zakonu, vremenski ograničen, po svojoj prirodi nije trajnog karaktera i vezuje se za žurnost obavljanja određenih poslova, tako se u praksi pribjegava raznim postupcima i aktivnostima s ciljem prikazivanja da su takvi angažmani regularni i usklađeni sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, Zakonom o radu u institucijama BiH i podzakonskim aktima koji proizlaze iz navedenih zakona.

Institucije su koristile mogućnost angažmana uposlenih u razdoblju do tri mjeseca zbog žurnosti obavljanja poslova, poslije čega su bile obvezne raspisati natječaj za pupunjavanje radnog mjesta. Međutim, u većini slučajeva, nakon angažmana državnog službenika od tri mjeseca, praviljen je kratki prekid u angažmanu, nakon kojeg je ista osoba bila angažirana na sljedeća tri mjeseca i tako redom, bez provedbe javnog oglasa. Uočeni su i slučajevi da su osobe u razdoblju pauze između dva ugovora na određeno vrijeme od tri mjeseca bile angažirane temeljem ugovora o djelu. Svi spomenuti angažmani se uglavnom temelje na potrebi žurnog obavljanja posla, a pri tome traju godinu ili čak i više. Uočeno je da institucije u nekim slučajevima i po dobivanju suglasnosti za raspisivanje javnog oglasa za određeno

² Akt broj: 09-02-4-8923/17 od 25.10.2017. godine i akt broj: 09-02-4-4815/18 od 17.05.2018. godine

³ Službeni glasnik BiH, broj: 62/10, 30/14 i 38/17



radno mjesto ne provode oglas nego nastavljaju sa angažmanom osoba na određeno radno vrijeme.

Sve navedeno ukazuje da pozivanje na odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakon o radu u institucijama BiH, pri angažmanu na određeno vrijeme treba biti predmetom analize nadležnih institucija, prije svega Ministarstva pravde BiH – Upravnog inspektorata i Agencije za državnu službu BiH, radi korekcija u postupanju institucija BiH.

Umirovljenje državnih službenika i uposlenika po sili zakona

Odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH propisano je umirovljenje po sili zakona i to na način da osobe stječe uvjete za umirovljenje ukoliko navrši 65 godina starosti i ima najmanje 20 godina radnog staža, ili ukoliko ima 40 godina radnog staža, bez obzira na godine starosti.

Ministarstvo pravde BiH je dalo tumačenje po pitanju primjene članka 71. Zakona o radu u institucijama BiH, koji regulira umirovljenje po sili zakona, u odgovoru jednoj od institucija BiH, koja je imala slučaj da osoba koju je imenovao Parlament BiH ispunjava uvjete iz spomenutog članka. U svom odgovoru, Ministarstvo pravde BiH je jasno i nedvosmisleno navelo da spomenuta osoba ispunjava uvjete za umirovljenje sukladno članku 71. Zakona o radu u institucijama BiH.

Uvidom u COIP sustav obračuna plaća u institucijama BiH utvrdili smo kako je na 31.12.2017. godine u institucijama BiH (izuzimajući zastupnike i izaslanike u Parlamentarnoj skupštini BiH, suce i tužitelje) bilo ukupno osam osoba, imenovanih ili od Parlamenta BiH ili Vijeća ministara BiH, koja ispunjavaju uvjete za mirovinu po kriteriju godina starosti (preko 65 godina), pri čemu je istim u sustavu evidentiran radni staž od 30 godina i više.

Provjerom podataka u COIP sustavu na 30.06.2018. godine konstatirali smo kako su osobe, koje su bile ispunile uvjet za umirovljenje na 31.12.2017.godine, još uvijek u sustavu za obračun plaća i redovito obavljaju svoje aktivnosti, s tim da je s 30.06.2018. godine još jedna imenovana osoba ispunila uvjete za umirovljenje prema dobnom kriteriju.

Osim navednih, u sustavu je evidentirano i šest osoba starijih od 65 godina koje su angažirane u diplomatsko-konzularnoj mreži BiH kao veleposlanici, a koje, po posebnoj proceduri, imenuje Predsjedništvo BiH.

Unaprjeđenja državnih službenika

Unaprjeđenje državnih službenika u okviru institucije se može provesti bilo internim ili eksternim oglasom. Kako se prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH prvo ostavlja mogućnost popunjavanja upražnjene pozicije internim oglasom, ukoliko postoji barem jedan kandidat koji ispunjava tražene uvjete, tako se za unaprjeđenje unutar institucije uglavnom primjenjuje interni oglas. Međutim, u praksi smo utvrdili i slučajeve da su unaprjeđenja državnih službenika na više pozicije vršena bez provedbe procedure internog oglasa.

Također, u praksi su uočeni slučajevi unaprjeđenja 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 unaprjeđenjem probni rad od godinu dana na radnom mjestu na koje je primljena osoba po javnom oglasu prekida odnosno poništava.



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

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH propisane su prekršajne odredbe kojima se sankcioniraju nezakonita postupanja institucija u provedbi spomenutih zakona.

S tim u svezi, smatramo da se u nedovoljnoj mjeri koriste prekršajne odredbe u spomenutim zakonima, kao mehanizam za podizanje odgovornosti rukovodstva u institucijama prilikom provođenja navedenih zakona na višu razinu. Za primjer navodimo da značajan broj Institucija BiH ne provodi ocjenjivanje državnih službenika ili isto provodi djelomično, dok je izostanak ove aktivnosti obuhvaćen prekršajnim odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Preporuka

Proračunskim korisnicima, Agenciji za državnu službu BiH i Ministarstvu pravde BiH preporučena je dosljedna primjena regulatornog okvira vezanog za upošljavanje u institucijama BiH jer ista izravno utječe na stupanj općeg povjerenja u pravni sustav, vladavinu prava i transparentnost rada Institucija na razini Bosne i Hercegovine.

Vijeću ministara BiH je preporučeno da efikasno postupa po vlastitom zaključku koji se odnosi na novo upošljavanje.

3.2.3 Javne nabave u Institucijama BiH

Proces javnih nabava je i u reviziji za 2017. godinu bio jedan od najznačajnijih procesa obuhvaćen revizijskim aktivnostima. Naime, javne nabave su ocijenjene kao proces koji nosi visoki rizik u pogledu neusklađenosti sa regulatornim okvirom. Iznos sredstava koja su utrošena tijekom godine za nabavu roba, usluga i radova su značajna, a naša iskustva iz ranijih godina pokazuju u da su u danom procesu u kontinuitetu prisutne slabosti i nedostaci.

Tijekom 2017. godine, a na temelju podataka koji su uneseni u sustav e-nabave⁴, institucije BiH su zaključile ukupno 4.359 ugovora i okvirnih sporazuma, u ukupnoj vrijednosti od 96.716.074 KM, nakon provedenih postupaka javnih nabava putem: otvorenog postupka, ograničenog postupka, konkurentskog zahtjeva i pregovaračkog postupka.

Od ukupnog broja zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma, njih 2.271, u ukupnoj vrijednosti od 69.705.273 KM je zaključeno nakon okončanog otvorenog postupka, 1.941 ugovor i okvirni sporazum u ukupnoj vrijednosti od 6.999.130 KM zaključeni su nakon okončanog konkurentskog zahtjeva, 19 ugovora (okvirnih sporazuma) u ukupnoj vrijednosti od 4.390.820 KM nakon provedenog ograničenog postupka te 128 zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma nakon okončanog pregovaračkog postupka, u ukupnoj vrijednosti od 16.163.520 KM.

⁴ Podaci preuzeti iz pregleda koje je na zahtjev Ureda za reviziju institucija BiH, iz sistema e-nabave, kreirala Agencija za javne nabave BiH



Osim navedenog, institucije BiH su, u 2017. godini, zaključile ugovore za usluge iz Anexa II dio B Zakona o javnim nabavama BiH, ukupne vrijednosti 17.640.081 KM, a putem izravnog sporazuma utrošeno je ukupno 5.551.602 KM.

Provedenim pojedinačnim revizijama procesa javnih nabava u institucijama BiH za 2017. godinu uočene su nepravilnosti, nedostaci i slabosti koje se mogu grupirati kako slijedi:

- *Kreiranje i realizacija plana javnih nabava.* Revizijskim postupcima su utvrđeni sljedeći nedostaci: pokretanje postupaka nabava nije vršeno sukladno planiranim rokovima; prisutni su nedostaci i slabosti prilikom određivanja samog predmeta nabave u postupku planiranja; nije u dovoljnoj mjeri provođeno istraživanje tržišta odnosno, ukoliko je takvo istraživanje i vršeno, ono nije dokumentirano, rokovi za pokretanje postupka su nejasno definirani; prisutne su slabosti kod procjene vrijednosti nabave i sl.
- *Kreiranje tehničkih specifikacija koje se odnose na predmet javne nabave.* Nedostaci u pogledu kreiranja tehničkih specifikacija se najvećim dijelom odnose na opisivanje predmeta nabave u tenderskoj dokumentaciji. Prema onome što je Ured utvrdio kroz pojedinačne revizije, u tenderskoj se dokumentaciji često navode karakteristike predmeta nabave za koje ugovorna tijelanaemaju racionalnog objašnjenja zašto su važne i zašto su, sukladno tome, uvrštene u specifikaciju. Navedeno ima za posljedicu ograničenje konkurencije na jednog dobavljača ili u najboljem slučaju na više dobavljača koji nisu zainteresirani da aktivno sudjeluju u postupku nabave ("pasivni" ponuđači koji dostavljaju ponudu ali nemaju interes za zaključivanje ugovora) jer su dio određene interesno povezane skupine (distributeri određene robe za tržište BiH). Kreiranje tehničkih specifikacija (uz zahtijevane uvjete za profesionalnu i tehničku sposobnost) predstavlja ključnu tačku u postupku nabave, u kojoj se određuju okviri za konkurentnost u postupku.
- *Ostali elementi tenderske dokumentacije.* U pogledu nedostataka uočenih kod tenderskih dokumentacija, a koji se ne odnose na tehničke specifikacije, ističemo sljedeće slabosti: zahtjevni kriteriji u pogledu profesionalne i tehničke sposobnosti koji utječu na znatno ograničenje konkurencije; neprecizno su definirani dokazi za ispunjavanje tehničke i profesionalne sposobnosti, čime se institucije izlažu riziku od izbora nekompetentnog dobavljača koji neće realizovati ugovor sukladno potrebama institucije; nisu tražene garancije za dobro izvršenje ugovora za javne nabave značajnih vrijednosti; za određene predmete nabave postupci se ponavljaju više puta, zbog nedostatka kvalificiranih ponuda, a da ugovorno tijelo ne mijenja uvjete iz tenderske dokumentacije i sl.
- *Proceduralne greške i nedostaci pri provedbi procedura javnih nabava.* Proceduralne greške se najvećim dijelom odnose na nepoštivanje rokova iz Zakona o javnim nabavama BiH u pogledu dostavljanja obavijesti i odluke o izboru; dostavljanja dokumentacije iz članka 45. Zakona o javnim nabavama BiH izvan utvrđenih rokova; nedostavljanje garancija za dobro izvršenje ugovora na iznos i u roku koji je utvrđen u tenderskoj dokumentaciji i sl.
- *Nedostaci uočeni u radu povjerenstava za javne nabave prilikom kvalifikacije ili evaluacije ponuda.* Navedeni nedostaci su vezani za nedovoljno pozornu provjeru i ocjenu kvalifikacija kandidata/ponuđača sukladno uvjetima utvrđenim u tenderskoj dokumentaciji, što dovodi ponuđače u nejednak tretman u postupku, a čime se stvaraju uvjeti za pokretanje utemeljenih žalbenih postupaka. Žalbeni postupci imaju za



posljedicu odstupanje od planiranih rokova za okončanje postupaka javnih nabava, što uveliko umanjuje mogućnost efikasne realizacije planova javnih nabava.

- *Ostali nedostaci* se ogledaju u tome da institucije nisu predviđale provedbu e-aukcija za dovoljan 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 provođenje e-aukcije za najmanje 30% postupaka nabava u 2017. godini. Osim toga, u pojedinim slučajevima uočeno je da se na web stranici ugovornog tijela ne objavljuju osnovni elementi ugovora kao i izmjene ugovora, kako je to propisano zakonom.

Premda zaključivanje ugovora (okvirnog sporazuma) i njegova realizacija nije dio postupka javne nabave već se temelji na Zakonu o obligacijskim odnosima, revizijskim aktivnostima Ured za reviziju obuhvaća i taj dio aktivnosti ugovornih tijela, u cilju sagledavanja usklađenosti sadržaja zaključenih ugovora (okvirnih sporazuma) sa uvjetima iz tenderske dokumentacije, te utvrđivanja jesu li zaključeni ugovori (okviri sporazumi) realizirani na propisani način. Revizijskim postupcima su konstatirani nedostaci prilikom zaključivanja i realizacije ugovora (okvirnog sporazuma) kako slijedi: određeni broj ugovornih tijela ne vrši praćenje realizacije ugovora (okvirnog sporazuma), pri čemu neadekvatno praćenje realizacije ugovora rezultira neblagovremenim provođenjem postupaka javnih nabava koje može imati za posljedicu dovođenje u određenih dobavljača povoljniji položaj i nabavu roba i usluga po nepovoljnijim uvjetima nego što su oni koji postoje na tržištu; određeni broj ugovornih tijela financijski prati realizaciju ugovora (okvirnih sporazuma) ali ne vrši količinsko praćenje istih; ugovori (okvirni sporazumi) nisu potpuni i u nekim su slučajevima šturi, što otežava njihovu primjenu tijekom same realizacije; pri nabavi odjeće ne postoje mehanizmi u zaključenim ugovorima i okvirnim sporazumima putem kojih se može vršiti provjera kvalitativnih svojstava odjevnih predmeta koji se nabavljaju i sl.

Posebno želimo istaknuti da smo, pri reviziji javnih nabava, nastavili naglasak stavljati na analizu broja primljenih i kvalificiranih ponuda, odnosno postojanje stvarne (aktivne) konkurencije u postupcima. Naime, prema podacima iz sustava e-nabave, značajan udio u ukupnom broju provedenih procedura imaju postupci sa samo jednom ponudom ili sa samo jednom kvalificiranom ponudom, premda se često radi o predmetima nabave za koje postoji veća ponuda na tržištu. Koristeći kao izvor sustav e-nabave, u 2017. godini je, od ukupno zaključenih 4.359 ugovora (bez izravnih sporazuma), u 1.706 postupaka ugovor dodijeljen na bazi jedne kvalificirane ponude, dok je u 1.402 postupka bila i dostavljena samo jedna ponuda, koje je bila i kvalificirana. Navedeni postupci sa jednom kvalificiranom ponudom, u smislu njihove ukupne vrijednosti, iznose približno pola vrijednosti ukupno zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma u 2017. godini.

Činjenica da postoji samo jedna ponuda u postupku, naročito za javne nabave roba i usluga za koje postoji konkurencija na tržištu, može ukazivati na ograničenje konkurencije u postupku. Međutim, i pored navedenih pokazatelja, u praksi ne postoji značajniji broj pokrenutih žalbenih postupaka koji se odnose na sadržaj tenderskih dokumentacija, što može biti uzrokovano i nepostojanjem dovoljnog stupnja povjerenja ponuđača u mogućnost ostvarivanja svojih prava kroz žalbeni postupak.

Pitanje nedostatka konkurentnosti možemo promatrati i u kontekstu duže zastupljenosti istog dobavljača za nabavu roba, roba usluga ili radova kod ugovornih tijela.



Pitanju osiguravanja stvarne (aktivne) konkurencije u izvješćima je dana posebna pozornost. Ovo pitanje je posebno izraženo prilikom nabave vozila i informatičke opreme, što su ujedno i najčešći predmeti nabave kada se radi o nabavama iz kapitalnih izdataka. Utvrđeno je da su ukupni izdaci za nabavu vozila na razini institucija BiH, u 2017. godini, iznosili 6.990.773 KM.

Preporuka

Proračunskim korisnicima su, temeljem utvrđenih nedostataka u domeni javnih nabava, upućene preporuke za otklanjanja istih.

U danim preporukama je posebno potencirano pitanje primjene temeljnih načela Zakona o javnim nabavama jer se izostankom njihove primjene gubi smisao provedbe postupaka javnih nabava.

Provedenom revizijom u Uredu za razmatranje žalbi BiH i Agenciji za javne nabave BiH, konstatirali smo da, premda je Zakonom o javnim nabavama BiH, u članku 116. propisana obveza podnošenje prekršajnih prijava protiv ugovornih tijela ili dobavljača ukoliko isti prekrše odredbe Zakona o javnim nabavama BiH koje su obuhvaćene prekršajnim odredbama, navedene institucije ni u 2017. godini nisu ostvarile značajan napredak u pogledu primjene navedene odredbe Zakona o javnim nabavama BiH.

Agencija za javne nabave donijela je u 2018. godini Pravilnik o postupanju po članku 116. Zakona o javnim nabavama što predstavlja temelj za aktivniju pristup Agencije za javne nabave provedbi odredaba navedenog članka Zakona.

Ured za razmatranje žalbi BiH je, na temelju odredbi članka 116. Zakona o javnim nabavama, podnio ukupno četiri prekršajne prijave u 2017. godini. Istovremeno je, Ured za razmatranje žalbi, u 2017. godini usvojio 1.040 žalbi. Vidljiv je nesrazmjer između broja podnesenih prijava i broja usvojenih žalbi. Stoga je Uredu za razmatranje žalbi BiH preporučeno da sustavno pristupi primjeni odredaba članka 116. Zakona o javnim nabavama.

Smatramo kako je vrlo važna primjena prekršajnih odredbi Zakona u preventivne svrhe, što će za rezultat imati unaprjeđenje procesa javnih nabava u BiH.

Preporuka

Uredu za razmatranje žalbi BiH i Agenciji za javne nabavke preporučena je dosljedna primjena odredbi članka 116. Zakona o javnim nabavama, vezano za podnošenje prekršajnih prijava.

Zajedničke nabave za policijska tijela u BiH: Sukladno članku 24. stavak 1., točka j. Zakona o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH⁵, Agencija za policijsku podršku BiH je nadležna za „provođenje tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH“, što se prvenstveno odnosi na Graničnu policiju BiH, Državnu agenciju za istrage i zaštitu i Direkciju za koordinaciju policijskih tijela. U proteklim godinama se odredba navedenog članka Zakona nije uopće provodila ili se provodila otežano, uz parcijalnu primjenu.

⁵ Službeni glasnik BiH broj 36/08



U 2018. godini je su policijske agencije potpisale međusobni sporazum, koji za cilj zajedničku nabavu određene opreme za policijska tijela BiH, čime su se stvorile pretpostavke za provedbu zajedničkih nabava u narednom razdoblju.

Primjena navedene odredbe Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH, prema našem mišljenju, bi mogla u znatnom dijelu povećati efikasnost javnih nabava, jer je, zbog zbog objedinjavanja potreba za nabavom istovrsne opreme za policijska tijela BiH i provedbe nabave kroz jednu proceduru, moguće očekivati veću efikasnost iste.

Preporuka

Policijskim agencijama je preporučeno da, svaka u svojoj domeni i okvirima nadležnosti, daju doprinos efikasnoj primjeni sporazuma o zajedničkim nabavama koje su potpisale.

3.2.4 Prevencija i borba protiv korupcije

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

Temeljem provedenih pojedinačnih revizija⁶ smo konstatirali 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 dovoljnoj mjeri provode aktivne mjere na prevenciji mogućih koruptivnih aktivnosti. Sukladno tome smatramo kako je nužno proaktivnim djelovanjem spriječiti pojavu koruptivnih radnji. To je moguće postići provođenjem sljedećih aktivnosti: adekvatnim upravljanjem ljudskim resursima; permanentnim jačanjem sustava unutarnjih kontrola u institucijama BiH; procjenom i analizom rizika tj. upravljanjem rizikom; edukacijom zaposlenih radi upoznavanja sa pojavnim oblicima koruptivnih radnji radi njihovog prepoznavanja u praksi; adekvatnom podjelom dužnosti; jačanjem suradnje između institucija svih razina vlasti; jačanjem uloge istinskih „zviždača-uzbunjivača“; definiranjem i razvijanjem 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 prijevara 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 nezaposlenosti u društvu, izložen visokom stupnju rizika od koruptivnih aktivnosti. U tom smislu, sa jedne strane, problem predstavlja netransparentno upošljavanje (upošljavanje temeljne raznih vrsta ugovora, upošljavanja na određeno vrijeme, privremeni i povremeni poslovi i sl.). Sa druge strane, i prilikom provođenja 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 u skladu sa zakonom.

⁶ Revizija aktivnosti vezanih za prevenciju korupcije provodi se na temelju ISSAI 5700 – Smjernice za reviziju prevencije korupcije



Preporuka

Institucijama sa složenijom organizacionim strukturom i većim brojem uposlenih dane su preporuke u kojima je ukazano na potrebu redovite provedbe analiza i evaluacije efikasnosti u implementaciji usvojenih strateških dokumenata u području borbe protiv korupcije, s ciljem blagovremenog preduzimanja aktivnosti u odnosu na uočena odstupanja.

3.2.5 Unutarnje finansijske kontrole u javnom sektoru

Unutarnje finansijske kontrole u javnom sektoru predstavljaju cjelokupan, objedinjeni sustav koji uspostavlja izvršna vlast radi kontrole, revizije i izvješćivanja o korištenju proračunskih sredstava i efikasnog ostvarivanja poslovnih ciljeva i zadataka. Cilj ovog sustava je osigurati transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima i kontrolu javnih sredstava.

Sustav unutarnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru čine tri temeljna elementa: finansijsko upravljanje i kontrola; unutarnja revizija i Središnja harmonizacijska jedinica.

Tijekom revizije za 2017. godinu, kao i uvidom u Konsolidirano izvješće o sustavu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2017. godinu, ustanovili smo da je ostvaren napredak u uspostavi i razvoju sustava finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, ali da još uvijek postoji značajan prostor za unaprjeđenje kako bi stanje razvoja finansijskog upravljanja i kontrole bilo na zadovoljavajućoj razini. Naime, kontrolno okruženje koje podrazumijeva etičke vrijednosti i integritet uposlenih, planski pristup poslovanju, način rukovođenja i stil upravljanja, adekvatnu organizacijsku strukturu, ovlaštenja i odgovornosti, kao i upravljanje ljudskim resursima nije na zadovoljavajućoj razini; upravljanje rizicima je i dalje najslabije razvijena komponenta finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH s obzirom na to da postoji značajan broj institucija koje nisu izvršile procjenu utjecaja i vjerojatnoće nastanka rizika, kao ni formiranje registra rizika; kontrolne aktivnosti u poslovnim procesima su u značajnoj mjeri uređene zakonskim propisima kao i internim procedurama koje su usuglašene postojećim propisima, s tim što bi posebnu pozornost trebalo posvetiti donošenju internih procedura za izradu srednjoročnog plana; informacije i komunikacije koje se koriste u funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola još uvijek nisu dovoljno funkcionalne, iako je u tijeku 2017. godine postignut napredak u ovoj oblasti; praćenje i procjena sustava finansijskog upravljanja i kontrole nisu zadovoljavajući i potrebno je intenzivirati aktivnosti na uspostavljanju sustava izvješćivanja o funkcioniranju sustava finansijskog upravljanja i kontrole i na sačinjavanju planova aktivnosti za provođenje preporuka unutarnje revizije, kao i za uspostavu i razvoj sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Ministarstvo financija i trezora BiH nije izradilo mapu svih poslovnih procesa sa opisima procesa, nisu identificirani i procijenjeni rizici, nije utvrđen registar rizika niti je definirana strategija upravljanja rizicima čime se Ministarstvo izlaže značajnim rizicima poslovanja koji za posljedicu mogu imati i negativne efekte po proračun institucija BiH. Ovo posebice napominjemo s obzirom na to da Ministarstvo financija i trezora BiH u ovom procesu ima ključnu ulogu i značaj.

Tijekom revizije za 2017. godinu, kao i uvidom u Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2017. godinu, ustanovili smo da je sa 31.12.2017. godine 17 institucija, od predviđenih 18, uspostavilo ili je u postupku uspostavljanja unutarnje revizije. U sedam institucija je u potpunosti uspostavljena jedinica unutarnje revizije sukladno važećim propisima, u pet institucija jedinica je u potpunosti uspostavljena, ali djelomično popunjena, jedna institucija ima djelomično uspostavljenu i djelomično popunjenu jedinicu, dok u četiri



Institucije unutarnja revizija nije uspostavljena sukladno propisima. Također, jedna institucija (Ministarstvo sigurnosti BiH) nije uspostavila unutarnju reviziju. Posebno je važno napomenuti da neke od jedinica za unutarnju reviziju nisu uspostavljene ili nisu kapacitirane kako je to propisano Zakonom o unutarnjoj reviziji u institucijama BiH i provedbenim propisima, a iste su nadležne za reviziju većeg broja institucija, što znači da i funkcija unutarnje revizije i u tim institucijama još uvijek nije uspostavljena.

S obzirom na to da je Zakon o unutarnjoj reviziji institucija BiH donesen još 2008. godine te da je u prethodnim godinama, kroz izvješća Ureda za reviziju, ukazivano na značaj uspostavljanja unutarnje revizije u institucijama BiH, kao i da je Vijeće ministara BiH svojim zaključcima zadužilo institucije BiH da intenziviraju aktivnosti na potpunom uspostavljanju funkcije unutarnje revizije sukladno važećim propisima, smatramo da sam proces uspostavljanja funkcije unutarnje revizije teče izuzetno sporo.

Središnja jedinica unutarnje revizije Ministarstva financija i trezora BiH nije potpisala povelju i sporazum sa Predsjedništvom BiH zbog negativnog stava Predsjedništva BiH na usvojeno rješenje prema kojem je spomenuta jedinica nadležna za unutarnju reviziju u ovoj instituciji. Iz sličnih razloga navedene akte sa nadležnom jedinicom unutarnje revizije Ministarstva pravde BiH nisu potpisali ni Sud BiH i Tužiteljstvo BiH. U navedenim institucijama nije uspostavljena funkcija unutarnje revizije.

Tijekom 2017. godine, unutarnja revizija nije obavljena u 41 instituciji iz različitih razloga (kasno uspostavljanje ili nepostojanje jedinice unutarnje revizije, kadrovska nepopunjenost jedinica itd.).

Procesom revizije, kao i uvidom u konsolidirana izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije koje je sačinila Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH, ustanovili smo da se poduzimaju određene aktivnosti na realizaciji postavljenih ciljeva, ali i da postoji značajan prostor za unaprjeđenje i ubrzanje aktivnosti kako bi se stupanj razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH podigao na veću razinu.

Preporuka

Ministarstvu financija i trezora BiH preporučeno je da, u suradnji sa Središnjom harmonizacijskom jedinicom, kao upravnom organizacijom u njegovom sastavu, u okviru svojih nadležnosti, intenzivira aktivnosti na stvaranju uvjeta za uspostavljanje funkcionalnih sustava interne revizije i financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH.

3.2.6 Višegodišnja kapitalna ulaganja

Prema podacima u izvješću o izvršenju proračuna za 2017. godinu, institucije Bosne i Hercegovine su imale na raspolaganju sredstva temeljem višegodišnjih kapitalnih ulaganja u iznosu od 207.914.745 KM, koja se sastoje od: prenesenih namjenskih sredstava iz 2016. godine u iznosu od 139.630.295 KM, odobrenih proračunskih sredstava u 2017. godini u iznosu od 30.816.410 KM i uplaćenih dodatnih sredstava donacija u iznosu od 37.468.040 KM.



Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od 59.708.569 KM ili 28,7% u odnosu na plansku veličinu. Neurošena sredstva u iznosu od 148.205.635 KM prenesena su u 2018. godinu⁷.

Neurošena sredstva za višegodišnje kapitalne projekte koja su odobrena u 2016. godini i ranijim godinama, i za koja nije bilo značajnije realizacije duži period, iznose 67.734.917 KM a odnose se na projekte:

- Uprave za neizravno oporezivanje „Nabava i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka“ u iznosu od 37.900.000 KM,
- Ministarstva obrane BiH „Projekt remont helikoptera za razdoblje 2013. – 2014.“ u iznosu od 7.480.000 KM⁴,
- Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka „Projekt izgradnje objekata Agencije u Banjoj Luci“ u iznosu od 7.970.185 KM,
- Službe za zajedničke poslove institucija BiH ukupno 5.258.032 KM, od toga „Projekt smještaja Institucija BiH u Sarajevu“ u iznosu od 204.957 KM, projekt „Nabava zgrada za smještaj institucija BiH u Mostaru“ u iznosu od 3.250.000 KM i projekt „Projektiranje zgrade, sanacija i rekonstrukcija krova u zgradi Predsjedništva BiH“ u iznosu od 1.803.075 KM i
- Ministarstva komunikacija i prometa BiH u iznosu od 9.126.700 KM, što se odnosi na Projekt digitalizacije.

Razlozi za nizak stupanj realizacije višegodišnjih projekata u 2017. godini su: kašnjenje u provođenju tenderskih procedura kod većine institucija BiH, problemi pri rješavanju imovinsko-pravnih odnosa, kašnjenje u realizaciji projekta digitalizacije, itd.

U pojedinačnim revizijama je konstatirano da još uvijek postoje institucije koje nisu riješile pitanje trajnog smještaja i koje izdvajaju značajna sredstva za zakupninu, a imale su i još uvijek imaju na raspolaganju odobrena sredstva za te namjene (detaljnije pod točkom *Smještaj institucija*).

Jedinica za implementiranje Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH je, 1.9.2017. godine, nadležnom odjelu općine Istočna Ilidža podnijela zahtjev za izvršenje tehničkog pregleda i izdavanje uporabne dozvole za objekt Državnog zatvora BiH. Tehnički prijem još uvijek nije započet, zbog spora u svezi s visinom naknade za tehnički prijem. Također, Vijeće ministara BiH nije imenovalo nadzorni odbor, kao jedno od tijela za izgradnju namjenskog objekta Državnog zatvora BiH sukladno Zakonu o osnivanju Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH te nije definiralo datum početka rada Zavoda niti imenovalo rukovoditelja budućeg Zavoda, tako da je neizvjesno kada će Projekat u cijelosti biti okončan i Zavod stavljen u funkciju.

Na temelju navedenog, evidentno je da je došlo do produljenja rokova realizacije izgradnje objekta kao i Projekta u cjelini, što za posljedicu ima povećanje ukupnih troškova realizacije Projekta i druge rizike.

Utvrđeno je da Vijeće ministara BiH nije putem detaljnog godišnjeg izvješća upoznalo Parlamentarnu skupštinu BiH o višegodišnjim nerealiziranim projektima koji se prenose u iduću godinu, visini nerealiziranih sredstava, kao i razlozima zbog kojih nisu realizirani, kako je propisano Zakonom o proračunu institucija BiH za 2017. godinu.

⁷ Detaljna informacija o nerealiziranim projektima sadržana je Izvješću o izvršenju Proračuna Institucija BiH za 2017. godinu.



Preporuka

Ministarstvu financija i trezora BiH je preporučeno da pripremi i usvoji Instrukciju o višegodišnjim projektima, kako bi se uspostavilo kvalitetan proces upravljanja kapitalnim projektima sukladno stvarnim potrebama za proračunskim sredstvima, i sustavno reguliralo pitanje višegodišnjih projekata uz uspostavljanje mehanizama kontrole za efikasnije korištenje proračunskih sredstava.

Vijeću ministara BiH je skrenuta pozornost na obvezu postupanja po Zakonu o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH u pogledu izvješćivanja Parlamentarne skupštine BiH o realiziranju višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

3.2.7 Isplate po sudbenim sporovima

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2017. godinu planirana su sredstva za isplatu po pravomoćnim sudbenim presudama u vrijednosti 8.500.000 KM i ista su veća za 3.500.000 KM od sredstava odobrenih u proračunu za 2016. godinu. Analizirajući realizaciju ovih izdataka, može se konstatirati da se kroz godine isplaćuju značajna sredstva iz proračuna institucija Bosne i Hercegovine za izvršenje sudbenih presuda i rješenja o izvršenju. Realizacija izdataka u 2017. godini po pravomoćnim sudbenim presudama iznosi 8.499.920 KM.

Ministarstvo je uspostavilo sustav da, po dobivanju naloga od Pravobraniteljstva Bosne i Hercegovine u kojem se zahtijeva postupanje po pravomoćnoj presudi, blagovremeno pristupi isplati sredstava. Međutim, procesom revizije je uočeno da, i pored napora uposlenih u Ministarstvu da se plaćanje po presudama izvrši u paricijskom roku, postoje ograničenja subjektivne prirode. Točnije, određeni nalozi Pravobraniteljstva Bosne i Hercegovine ne sadrže sve potrebne elemente za izvršenje plaćanja, tako da Ministarstvo nije u mogućnosti da izvrši isplatu po navedenim presudama u paricijskom roku, što za posljedicu ima pokretanje izvršnih postupaka i plaćanje troškova po istom.

Preporuka

Pravobraniteljstvu Bosne i Hercegovine je preporučeno da analizira razloge nedostavljanja, u nekim slučajevima, podataka za izvršenje plaćanja te da poduzme sve potrebne radnje da nalozi koji se dostavljaju Ministarstvu financija i trezora BiH na izvršenje sadrže sve potrebne elemente za blagovremeno izvršenje plaćanja.

Prema prezentiranim podacima, vrijednosno značajnija isplata sredstava je izvršena na osnovu pravomoćnih sudbenih presuda Suda Bosne i Hercegovine i to: na ime retroaktivne isplate naknada za prijevoz na posao i s posla, topli obrok, odvojeni život, smještaj i ostalih naknada koje nisu definirane Zakonom o plaćama i naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini Bosne i Hercegovine, na ime naknade štete zbog neosnovanog lišavanja slobode te na ime naknade štete za neisplaćene fakture iz ranijih godina Tužiteljstva Bosne i Hercegovine za usluge kopanja i ekshumacije, kao i za plaćanje obveze po konačnoj arbitražnoj odluci Stalnog arbitražnog suda u Hagu u predmetu Strabag AG protiv Ministarstva komunikacija i prometa u iznosu od 1.838.613 KM.

Pored toga, i u 2017. godini je vršena isplata naknade troškova prijevoza, ishrane tijekom rada (toplog obroka), odvojenog života i troškova smještaja sudcima, tužiteljima i određenim kategorijama stručnog osoblja uposlenog u pravosudnim institucijama na razini Bosne i Hercegovine, a temeljem pravomoćnih sudbenih presuda. Prema raspoloživim podacima,



vrijednost isplaćenih sredstava po svim obvezama proisteklim iz sudbenih presuda po ovom temelju, u 2017. godini iznosi 2,5 miliona KM.

Preporuka

Nadležnim Institucijama je preporučeno da riješe pitanje prava iz radnih odnosa uposlenih u pravosudnim institucijama, kako bi se spriječilo daljnje pokretanje sudskih sporova koji imaju za posljedicu, pored isplate osnovnih potraživanja, isplatu značajnih iznosa zatezних kamata i sudskih troškova na teret javnih sredstava.

Pored navedenog, važno je spomenuti i tri međunarodna arbitražna postupka u kojima Pravobraniteljstvo BiH zastupa Bosnu i Hercegovinu. Riječ je o arbitražnim postupcima po tužbi „Elektrogospodarstva Slovenije“ pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova u Washingtonu (v.s. 1.359.645.000 KM), po tužbi „STRABAG AG“ Beč, protiv Ministarstva komunikacija i prometa BiH (v.s. 1.256.158 KM) pred stalnim Arbitražnim sudom u Hagu te arbitražnom postupku koji je pokrenut u toku 2016. godine od strane Vijadukt Portorož i drugih protiv Bosne i Hercegovine pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova u Washingtonu (v.s. 100.000.000 KM). Vijeće ministara BiH je zaključcima obvezalo Pravobraniteljstvo BiH da, u skladu sa svojim zakonskim nadležnostima, poduzme sve potrebne aktivnosti na zaštiti interesa Bosne i Hercegovine. U proračunu Pravobraniteljstva BiH za 2017. godinu osigurana su sredstva za neophodne aktivnosti u svezi sa navedenim sporovima.

Mišljenja smo da se i dalje ne posvećuje dužna pozornost analiziranju uzroka sporova i posljedica nastalih gubljenjem tih sporova u institucijama Bosne i Hercegovine, što ukazuje na manjak odgovornosti i domaćinskog odnosa prema javnim sredstvima i poslovima iz nadležnosti institucija. I dalje ne postoji mehanizam za utvrđivanje odgovornosti za štete nanesene institucijama, odnosno proračunu Bosne i Hercegovine.

Preporuke

Uzimajući u obzir da je, u odnosu na prošlu godinu, došlo do značajnog porasta iznosa isplaćenog temeljem pravomoćnih sudskih presuda, skrenuli smo pozornost nadležnim institucijama da rješavanje danog problema treba imati prioritet.

U tom smislu preporučena je potreba planskog pristupa rješavanju navedenog pitanja, i to na način da se sva nadležna tijela uključe kako bi se, prvenstveno smanjio broj parnica u budućnosti, kroz identifikaciju i otklanjanje uzroka nastanka parnica, te efikasno rješavanje aktivnih predmeta.

3.2.8 Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH

Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu organa uprave je jedan od temeljnih dokumenata za uspostavljanje i osiguranje efikasnog poslovanja i rukovođenja organima uprave. Vijeće ministara BiH je Odlukom⁸ propisao načela za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva organa uprave Bosne i Hercegovine, sadržaj, postupak izrade i procedure za donošenje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, kao i obvezu institucijama da svoje pravilnike o unutarnjem ustrojstvu usklade sa odredbama ove Odluke u roku od godinu dana, tj. do travnja 2014. godine. Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u

⁸ Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH (Službeni glasnik BiH, broj 30/13)



institucijama Bosne i Hercegovine⁹ preciznije su definirani kriteriji za opis poslova radnih mjesta i razvrstavanje radnih mjesta uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine te je formirano Povjerenstvo za analizu radnih mjesta kojeg imenuje ministar pravde na razdoblje od godinu dana. S obzirom da započete aktivnosti po navedenim odlukama u većem broju institucija nisu okončane, imenovano Povjerenstvo za analizu radnih mjesta je nastavilo sa radom i u 2017. godini.

Prijedlozi pravilnika koji su dobili pozitivna mišljenja nadležnih institucija se dostavljaju Vijeću ministara BiH na razmatranje radi davanja suglasnosti na iste. Prema reviziji dostupnim podacima, do 31.12.2016. godine Vijeću ministara BiH je dostavljeno 12 prijedloga pravilnika koji još uvijek čekaju na dobivanje suglasnosti, iako su prethodno pribavljena sva potrebna mišljenja nadležnih institucija. U međuvremenu je pet institucija povuklo svoje prijedloge radi dodatnih izmjena. Također, u 2017. godini Vijeću ministara BiH je dostavljeno osam prijedloga pravilnika, od kojih je samo jedan do sada dobio suglasnost. Navedene prijedloge pravilnika Vijeće ministara BiH u 2017. godini nije razmatralo, kao ni 12 prijedloga pravilnika koje su proračunski korisnici dostavili na razmatranje i usvajanje ranijih godina.

Sagledavši dinamiku realizacije usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, može se konstatirati odsustvo proaktivnog stava kod nekih učesnika u procesu po navedenom pitanju. Pojedine institucije, i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu istekao prije tri godine i više, još uvijek nisu započele aktivnosti na njihovom usklađivanju.

Preporuka

Nadležnim institucijama je preporučeno da izvrše analizu do sada okončanih aktivnosti po navedenim odlukama Vijeća ministara BiH, te sačine plan aktivnosti za okončanje započetog procesa u svim organima uprave na koje se primjenjuju odredbe spomenutih odluka.

Također, Vijeću ministara BiH je skrenuta pozornost na obvezu aktivnijeg pristupa razmatranju pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Institucija BiH, kako bi se institucijama što prije omogućila njihova primjena u praksi.

3.2.9 Status državne imovine

Parlamentarna skupština BiH nadležna je za uređivanje pitanja državne imovine, odnosno donošenje zakona kojim bi se, prvenstveno, regulirala vlasnička i upravljačka prava nad državnom imovinom te definirali svi javni vidovi te imovine. Vijeće ministara BiH osnovalo je Povjerenstvo za državnu imovinu BiH koje, pored ostalog, ima zadatak da izradi nacrt zakona kojim bi se regulirala ova oblast. Unatoč tomu, pitanje statusa državne imovine u Bosni i Hercegovini još uvijek nije riješeno te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine, iako je bilo pokušaja da se ovo pitanje riješi u proteklom razdoblju.

Nadalje, još uvijek nije riješeno ni pitanje vojne imovine, kao segmenta opće problematike državne imovine. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u poslovnim knjigama Ministarstva obrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Značajan dio nepokretne neperspektivne imovine još uvijek nije preuzet od nižih razina vlasti što u mnogome opterećuje funkcioniranje Ministarstva obrane BiH.

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 30/13 i 67/15



Neregulirano pitanje državne imovine uzrokuje mnogobrojne probleme i predstavlja rizike sa stajališta realnog iskazivanja bilančnih pozicija, kvalitetnog obavljanja popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom.

Preporuka

Nadležnim institucijama je preporučeno da konačno i na sustavan način urede pitanje državne imovine te stvore preduvjete za rješavanje uknjiženja vlasništva i evidentiranje imovine u poslovne knjige titulara.

3.2.10 Prihodi i primici

Konsolidirana bilanca institucija BiH koja se odnosi na prihode i primitke temelji se na podacima o ostvarenim i naplaćenim prihodima, primicima i potporama za financiranje koji se, sukladno člancima 2. i 19. Zakona o financiranju institucija BiH, iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja¹⁰.

Provođenjem pojedinačnih revizija kod proračunskih korisnika, kao i prethodne godine, konstatirano je da još uvijek postoje slabosti sustava unutarnjih kontrola kod procesa praćenja, evidentiranja i naplate neporeznih prihoda, a odnose se na:

- 1) neefikasno praćenje naplaćenih i neneplaćenih sredstava po pravomoćnim sudbenim presudama, sudbenih pristojbi, troškova u korist proračuna BiH, prekršajnih naloga zbog nedostatka izvanbilančnih evidencija, kao i problema uvezivanja podataka o uplatama u Glavnoj knjizi sa konkretnim predmetom na koji se odnosi uplata;
- 2) evidentiranje prihoda od naknade za pokretanje žalbenog postupka u javnim nabavama u Glavnoj knjizi na način koji ne osigurava točno iskazivanje prihoda po navedenom temelju;
- 3) Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH nije osigurana informatička potpora kontroli naplate prihoda od izdavanja osobnih isprava, putnih isprava i dokumenata za registraciju vozila;
- 4) nije uspostavljen sustav sravnjenja prihoda od naknade za memorijske kartice za digitalne tahografe, a prihodi od homologacije vozila se i dalje ne iskazuju odvojeno što bi omogućilo njegovo praćenje;
- 5) izvješća o nenaplaćenim prekršajnim nalogima koje generira Registar novčanih kazni (ROF) nisu pouzdana jer nije izvršena nadogradnja sukladno zakonskim izmjenama kojima je ostavljena mogućnost oslobađanja plaćanja druge polovine izrečene novčane kazne ukoliko se prihvati odgovornost za prekršaj i u roku od 8 dana izvrši uplata polovine od iznosa izrečene novčane kazne;
- 6) evidentiranje prihoda od novčanih kazni se vrši u Glavnoj knjizi Ministarstva pravde BiH, iako ono ne posjeduje podatke o izdanim dokumentima, niti je u njegovoj nadležnosti izdavanje prekršajnih naloga;
- 7) sustav praćenja naplate prihoda nije u punoj mjeri efikasan i pouzdan s obzirom na to da nije osigurano da se potraživanja po različitim osnovama evidentiraju u Glavnoj knjizi trezora (potraživanja temeljem izrečenih novčanih kazni koje izriče Središnje izborno povjerenstvo, potraživanja od avio-kompanija - DCA, potraživanja temeljem izdanih prekršajnih naloga avio-kompanijama od strane Granične policije BiH i dr.);
- 8) u Glavnoj knjizi Ministarstva civilnih poslova BiH evidentirani su samo prihodi temeljem zahtjeva za odricanje od državljanstva BiH koji su podneseni u Bosni i Hercegovini, ali ne i oni zahtjevi podneseni u DKP-ima BiH;

¹⁰ Modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja prema članku 27. Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH znači da se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i mjerljivi, da se ne priznaju uslijed procjene vrijednosti imovine i da se za donacije u naturalnom obliku ne iskazuju prihodi nego se evidentiraju prema procijenjenoj vrijednosti zaduženjem stalnih sredstava i odobrenjem izvora sredstava



- 9) nepostojanje odgovarajućeg sustava praćenja i kontrole naplate prihoda temeljem pristojbi u carinskom postupku zbog nedostatka tehničkih mogućnosti za elektronske provjere o uplatama i sravnjenju prihoda koji su evidentirani u Glavnoj knjizi trezora;
- 10) problemi točnog iskazivanja naplate i transfera konzularnih pristojbi iz DKP mreže, kao i praćenja i evidentiranja troškova bankarske provizije koji nastaju prilikom transfera konzularnih pristojbi na račun Centralne banke BiH.

Preporuka

Ministarstvu financija i trezora BiH je preporučeno da, u suradnji sa nadležnim institucijama za prikupljanje prihoda, u cilju prevazilaženja utvrđenih slabosti u praćenju i kontroli njihove naplate usmjeri aktivnosti ka osiguranju efikasnog sustava kontrole naplate prihoda. Poduzimanjem dodatnih mjera na blagovremenoj naplati prihoda te uvođenjem evidencija na način koji osigurava efikasniju naplatu, značajno bi se smanjio rizik od izostanka obračuna i naplate prihoda iz nadležnosti Institucija BiH.

Prihodi od dozvola za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave (UMTS) - Sve obveze GSM operatera na ime dodijeljenih dozvola za UMTS izmirene su sa 2015. godinom tako da u 2017. godini nije bilo ostvarenih prihoda po ovom temelju. Sredstava od UMTS dozvola u periodu 2011.-2015. godina raspoređena su odlukama Vijeća ministara BiH¹¹ u ukupnom iznosu od 48.010.443 KM i to na programe posebne namjene kod Ministarstva prometa i komunikacija BiH (44.782.730 KM) i višegodišnja kapitalna ulaganja kod Uprave za neizravno oporezivanje BiH (3.227.713 KM). Ukupna realizacija raspoređenih sredstava iznosila je 10.019.381 KM i to 558.844 KM u 2016. i 9.460.537 KM u 2017. godini.

Ostvarena sredstva u 2015. godini na ime dodijeljenih dozvola za UMTS u ukupnom iznosu od 14.962.099 KM koja su prenesena iz 2016. godine nisu raspoređena, odnosno data na raspolaganje korisnicima u 2017. godini jer nisu donesene posebne odluke Vijeća ministara BiH tako da je cjelokupan iznos prenesen u 2018. godinu. S obzirom na to da Vijeće ministara BiH nije donijelo posebnu odluku o načinu korištenja ostvarenih namjenskih sredstava iz perioda 2011.-2015. godina na ime razvoja sektora telekomunikacija, raspoloživa sredstva u iznosu od 13.201.852 KM nisu data na raspolaganje korisnicima u 2017. godini i ista su prenesena u 2018. godinu.

Prema tome, ukupna prenesena nerealizirana namjenska sredstva u 2018. godini iznose 66.155.014 KM, a sastoje se od 37.991.062 KM raspoređenih sredstava na odobrene projekte i 28.163.951 KM neraspoređenih sredstava.

Preporuka

Vijeću ministara BiH je preporučeno da donese odluke kojim bi se ostvarena neraspoređena sredstva na ime dodijeljenih dozvola za UMTS stavila na raspolaganje korisnicima, kao i posebnu odluku o načinu korištenja sredstava namijenjenih za razvoj sektora telekomunikacija. Također je preporučeno poduzimanje dodatnih aktivnosti kako bi se namjenski raspoređena a nerealizirana sredstva efikasnije iskoristila.

3.2.11 Vršitelji dužnosti i institut tehničkog mandata

Kao i prethodnih godina, praksa obavljanja dužnosti rukovodstva institucija te članova nadzornih i upravnih tijela Institucija BiH nakon isteka mandata nastavljena je i u 2017. godini. U takvoj situaciji koristi se institut takozvanog tehničkog mandata.

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 72/12, 49/13, 85/14



Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona upravi BiH¹² koji je donesen u 2017. godini je regulirano da rukovoditelj institucije, po isteku mandata, ostaje na toj poziciji do imenovanja druge osobe ili reimenovanja, odnosno da se u slučaju prestanka mandata imenovanih rukovoditelja, iz razloga koji nije istek vremena na koji je imenovan, imenuje vršitelj dužnosti. U praksi međutim imamo slučajeve da su osobe imenovane kao vršitelji dužnosti i prije donošenja izmjena i dopuna navedenog Zakona i da su još uvijek u tom statusu.

Nedovoljno jasno definiran institut tehničkog mandata može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i temeljnih zadaća institucije. Nismo se uvjerali kako su nadležne institucije u svim slučajevima provođenja natječajnih procedura postupale pravovremeno, odnosno da su na vrijeme pokretale i blagovremeno završavale procedure izbora dužnosnika.

Prema podacima dostavljenim u privitku akta¹³ Generalnog tajništva Vijeća ministara BiH od 18.07.2018. godine, u institucijama BiH koje su u djelokrugu rada Vijeća ministara BiH, dvije rukovodeće pozicije nisu popunjene, za dvije pozicije rukovoditeljima je istekao mandat u studenom 2017. godine, odnosno siječnju 2018. godine, a na pet rukovodećih pozicija još uvijek se nalaze vršitelji dužnosti. Osim toga, ističemo i to da neke od ključnih pozicija u pravosuđu, a koje nisu pod ingerencijom Vijeća ministara BiH, već duži period obavljaju vršitelji dužnosti. Glavni tužitelj Tužiteljstva BiH već drugu godinu ovu značajnu funkciju obavlja u statusu vršitelja dužnosti.

Smatramo da osobe koje institucijom rukovode u statusu vršitelja dužnosti nisu u prilici obavljati svoje zakonom utvrđene nadležnosti kao u slučaju redovnog postavljenja na dužnost (mandat), a prije svega zbog činjenice da takve osobe rade u uvjetima neizvjesnosti i privremenosti. Sukladno tome, dugotrajniji angažman rukovoditelja institucija u statusu vršitelja dužnosti može imati izravnog utjecaja na efikasnost rada institucija i rezultate njihovog rada.

Kada su u pitanju mandati za članove raznih tijela iz nadležnosti Vijeća ministara BiH, prema dostavljenim podacima sa 18.07.2018. godine, od 21 tijela u nadležnosti Vijeća ministara BiH za 13 je mandat istekao za sve članove tih tijela, za dva tijela mandat je istekao dijelu članova, za tri tijela mandat nije utvrđen, u jednom slučaju je imenovano privremeno tijelo do redovne procedure izbora, a u dva slučaja mandati članova ističu u 2018. ili 2019. godini. Određenim članovima tijela u nadležnosti Vijeća ministara BiH mandat je istekao u 2007. godini (Komisija za koncesije) ili u 2010. godini (Nadzorni odbor Instituta za nestale osobe BiH).

Preporuka

Preporučeno je da tijela nadležna za imenovanje zvaničnika i članova nadzornih, savjetodavnih i upravljačkih tijela, uspostave uredne evidencije o trajanju mandata, te blagovremeno pokreću i efikasno provode procedure imenovanja, kako bi se primjena Instituta tehničkog mandata svela na najmanju moguću mjeru.

¹² Službeni glasnik BiH, broj 32/02, 102/09 i 72/17

¹³ Akt broj 05,08-16-1-1881-1/18 od 18.07.2018. godine



3.2.12 Proces popisa sredstava i izvora sredstava

Temeljem provedenih revizijskih postupaka, uočeno je da popis sredstava i izvora sredstava na razini Institucija BiH nije u potpunosti izvršen sukladno relevantnim propisima.

Problemi popisa sredstava se, prema svojoj prirodi, mogu podijeliti na: sustavne (zakonske) probleme koji su vezani za nepostojanje temeljnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja (nerješavanje statusa državne imovine) i probleme tehničke prirode. Problemi tehničke prirode odnose se na neadekvatnu pripremu i planiranje popisa, nesustavni pristup popisu sredstava i izvora sredstava (obveza i potraživanja) koji se, u pojedinim slučajevima, vrši bez detaljnijeg objašnjenja i razjašnjenja zastarjelih obveza i potraživanja i daljih postupanja s istim; neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, nedefinirana prava i obveze kada se sredstva ustupaju na korištenje, neažurne popisne liste, neizvršen popis tuđih sredstava na korištenju, nedostaci kod svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje, itd. Najznačajniji nedostaci po pitanju popisa sredstava i obveza utvrđeni su u Ministarstvu obrane BiH i Ministarstvu vanjskih poslova BiH.

Preporuka

Proračunskim korisnicima je preporučeno da popisu sredstava i izvora sredstava pristupaju planski i detaljno, što podrazumijeva sveobuhvatnu pripremu svih faza popisa i praćenje realizacije procesa popisa, kao i finalna knjiženja te svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.

3.2.13 Reguliranje pitanja plaća i naknada u institucijama BiH

Plaće i naknade uposlenih, imenovanih i izabranih osoba u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹⁴ (71 institucija), Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH¹⁵ (tri institucije) te odlukama Ustavnog suda BiH kojim su uređene plaće i naknade sudaca Ustavnog suda BiH i ostalih uposlenih u Ustavnom sudu BiH.

Zbog različitih zakonskih rješenja u praksi načelo 'ista plaća za isti posao' nije zadovoljeno u svim institucijama BiH te pojedini uposleni sa srednjom ili viskom stručnom spremom u različitim institucijama imaju različitu plaću, iako obavljaju isti ili sličan posao. Pitanje naknada uposlenih također nije jedinstveno regulirano za uposlene u zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti. Na primjer, isplata regresa za uposlene u institucijama BiH vrši se temeljem odluke Vijeća ministara BiH u visini od 300 KM. Uposlenima kojima se naknade isplaćuju po Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH regres se isplaćuje u visini od 50% od njihove neto plaće, dok se u Ustavnom sudu BiH ista naknada isplaćuje u iznosu od 70% od prosjeka plaće u Ustavnom sudu BiH. Zaposleni u pravosudnim institucijama na razini BiH (sudci, tužitelji i određene kategorije stručnog osoblja) nemaju pravo na iste naknade kao izabrani dužnosnici, državni službenici, namještenici i ostali zaposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Navedeno smatramo neprimjerenim i diskriminirajućim postupanjem, s obzirom na to da se radi o naknadama iz radnog odnosa

¹⁴ Službeni glasnik BiH br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16 i 72/17

¹⁵ Službeni glasnik BiH br. 90/05, 32/07



koje nisu sastavni dio plaće uposlenih te bi, u tom smislu, trebale biti izjednačene za sve uposlene u institucijama Bosne i Hercegovine.

Iako je Vijeće ministara BiH u više navrata iniciralo izmjenu Zakona o plaćama drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, ista nije dobila potrebnu podršku u Parlamentarnoj skupštini BiH. Posljedica različitog regulirane sanja prava iz radnog odnosa su brojni sudski sporovi i neravnopravan položaj uposlenih u institucijama koje se financiraju iz proračunskih sredstava.

Preporuka

Ponovno ukazujemo na potrebu sustavnog pristupa problematiki regulisanja pitanja plaća i naknada svih uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine.

Dodatak na plaću policijskih službenika. Odredbama članka 19. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da policijskim službenicima uposlenim u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH pripada pravo na poseban dodatak (policijski dodatak). Definirano je da pojedinačno rješenje o utvrđivanju posebnog dodatka za policijske službenike donosi ravnatelj policijske agencije, temeljem podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara BiH u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona. Provedenom revizijom u institucijama BiH konstatirano je da podzakonski akt za isplatu posebnog dodatka policijskim službenicima još uvijek nije donesen, iako je Zakon stupio na snagu 2008. godine. Isplata dodatka je odobravana kroz sustav obračuna plaća i to temeljem akata koje su donijeli rukovoditelji tih institucija. Također, navedenim Zakonom nije utvrđeno pravo na poseban dodatak policijskim službenicima uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, jer je ista uspostavljena u 2011. godini nakon stupanja na snagu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Naime, Direkcija je temeljem odredaba Odluke Vijeća ministara BiH o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i uposlenih između Ministarstva sigurnosti BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije, preuzela dio uposlenih u 2011. godini, a istom Odlukom je propisano da policijski službenici u Direkciji zadržavaju pravo na poseban dodatak.

Uzimajući u obzir da bi se pravilnik o policijskom dodatku trebao odnositi na sve policijske agencije na razini BiH, a da Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije obuhvaćena Direkcija za koordinaciju policijskih tijela u BiH, sredinom 2017. godine Vijeću ministara BiH je upućen Nacrt zakona o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u cilju stvaranja pretpostavki da se i Direkcija obuhvati pravilnikom o policijskom dodatku koji treba biti donesen. Parlamentarna skupština BiH je na 54. sjednici Predstavničkog doma održanoj u prosincu 2017. godine i na 36. sjednici Doma naroda održanoj u veljači 2018. godine, usvojila Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji se odnosi na poseban dodatak, ali u različitim tekstovima. Budući da je Zakon o izmjenama Zakona usvojen u različitim tekstovima u domovima Parlamentarne skupštine BiH, osnovano je Zajedničko povjerenstvo za usuglašavanje teksta Zakona. Proces usuglašavanja teksta Zakona u vrijeme vršenja revizije još uvijek nije okončan.

Preporuka

Preporučeno je da nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, u dijelu koji se odnosi na policijski dodatak, sve nadležne institucije BiH poduzmu aktivnosti iz svoje nadležnosti u propisanim rokovima, kako bi se osiguralo da se obračun i isplata policijskog dodatka vrši sukladno relevantnim propisima.



3.2.14 Smještaj Institucija BiH

U cilju racionalizacije troškova zakupa i dugoročnog rješavanja pitanja smještaja institucija BiH, nastavljene su aktivnosti na kupovini objekata za smještaj institucija BiH (Sarajevo i Mostar) čime je trajno riješeno pitanje smještaja za određeni broj državnih institucija.

U tijeku 2017. godine kupljena je zgrada od Union banke d.d. Sarajevo za smještaj institucija BiH u Sarajevu (22.346.434 KM) i izvršena je kupovina zgrade za potrebe Obavještajno-sigurnosne agencije BiH u Mostaru (3.750.000 KM). Kupovinom navedenih objekata smanjit će se troškovi zakupa na godišnjoj razini za smještaj 13 institucija u Sarajevu za 1.260.000 KM i za smještaj Obavještajno-sigurnosne agencije BiH u Mostaru za 263.000 KM. Također, nastavljene su aktivnosti na kupovini objekata u Mostaru za potrebe Državne agencije za istrage i zaštitu BiH, na realizaciji kupovine poslovnog prostora za smještaj institucija BiH u Istočnom Sarajevu i na rješavanju smještaja za potrebe Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH u Sarajevu.

Međutim, još uvijek postoji značajan broj institucija koje nisu dugoročno riješile pitanje smještaja i koje izdvajaju značajna sredstva za ove namjene, a imale su odobrena sredstva na raspolaganju. Uprava za neizravno oporezivanje nije realizirala nabavu i opremanje objekata za Glavni ured i Regionalni centar u Banjaluci, za što su joj odlukama o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 37.900.000 KM, iako je u dva navrata pokrenula proceduru nabave objekata. Realizacija višegodišnjeg projekta izgradnje zgrade Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine također značajno kasni. U tijeku 2017. godine došlo je do promjene lokacije sjedišta Agencije, tako da se sada za prostorije u kojima je smještena Agencija u Banjaluci ne plaća zakup. Zakonom o proračunu institucija BiH za 2017. godinu ponovno je definirano kako će se nabava zgrade za smještaj Direkcije za civilno zrakoplovstvo u Banjaluci financirati iz sredstava ostvarenih od prihoda od naknada za prelete preko Bosne i Hercegovine, a da će odluku o visini sredstava za ove namjene donijeti Vijeće ministara BiH na prijedlog Direkcije. Međutim, Vijeće ministara BiH spomenutu odluku još uvijek nije donijelo.

Preporuka

Nadležnim institucijama je preporučeno da intenziviraju aktivnosti na rješavanju pitanja trajnog smještaja institucija BiH kako bi se racionalizirali troškovi zakupa, posebno u slučajevima kada institucije imaju osigurana sredstva za te namjene, a i dalje plaćaju troškove zakupa.

3.2.15 Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva financija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

Vijeće ministara BiH je organ izvršne vlasti Bosne i Hercegovine koji vrši svoja prava i dužnosti kao vladine funkcije, sukladno Ustavu BiH, zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine. Između ostalih nadležnosti, Vijeće ministara BiH ima nadležnost da zaprima zahtjeve institucija BiH iz svog djelokruga rada, koji potom bivaju delegirani na sjednice Vijeća ministara BiH, o kojima se zauzima stav, daje ili odbija davanje suglasnosti na upućene zahtjeve, odobrava ili daje suglasnost na predložene akte. Također, i Ministarstvo financija i trezora BiH, sukladno svojim nadležnostima, daje mišljenja i suglasnosti na prijedloge akata institucija koje se prosljeđuju Vijeću ministara BiH na razmatranje.



Analizirajući postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva financija i trezora BiH, po zahtjevima koje su zaprimili od Institucija BiH u 2017. godini i ranijem razdoblju, uočili smo određene nedostatke i slabosti.

Po pitanju postupanja Vijeća ministara BiH navodimo sljedeće:

- Vijeće ministara BiH je u 2013. godini donijelo dvije odluke vezane za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustroju Institucija BiH. Institucije BiH su uz određena kašnjenja u realizaciji navedenih odluka dostavile (uz sva potrebna mišljenja nadležnih institucija) prijedloge pravilnika o unutarnjem ustroju na razmatranje Vijeću ministara BiH. Vijeće ministara BiH već duže razdoblje ne razmatra navedene zahtjeve Institucija BiH (detaljnije pod točkom Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustroju Institucija BiH s odlukama Vijeća ministara BiH).
- Vijeće ministara BiH je donijelo zaključak vezan za upošljavanje državnih službenika i zaposlenika kojim se institucijama BiH nameće obveza da prije raspisivanja javnog oglasa osiguraju suglasnost Vijeća ministara BiH. Institucije BiH su podnosile zahtjeve za dobivanje suglasnosti, međutim, veći broj tih zahtjeva u 2017. godini Vijeće ministara BiH uopće nije razmatralo (detaljnije pod točkom Proces upošljavanja u institucijama BiH).
- Određeni broj institucija BiH je Vijeću ministara BiH (po pribavljanju mišljenja nadležnih institucija) dostavilo na razmatranje i davanje suglasnosti pravilnike o specijaliziranim vozilima. Međutim, iako je prošlo već duže razdoblje od upućivanja prijedloga pravilnika (u nekim slučajevima duže od godinu dana), isti još uvijek nisu razmatrani i nisu odobreni ili odbijeni od strane Vijeća ministara BiH.

Kada je u pitanju postupanje Ministarstva financija i trezora BiH, utvrdili smo, na temelju pregleda zaprimljenih zahtjeva od Institucija BiH, koji su nam dostavljeni iz Ministarstva, kao i na temelju informacija dobivenih kroz pojedinačne revizije, da Ministarstvo ne razmatra i ne daje odgovore institucijama BiH u razumnom roku. Nisu nam prezentirani razlozi izostanka odgovora po zaprimljenim zahtjevima institucija BiH.

Kao primjer navodimo da je nadležna Agencija za lijekove i medicinska sredstva, još krajem 2015. godine, uputila na mišljenje Ministarstvu Prijedlog odluke o listi esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini. I pored nekoliko urgencija, Ministarstvo još uvijek nije dalo mišljenje na navedeni Prijedlog odluke.

Slična situacija je i s Prijedlogom odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koji se štite i Prijedlogom napatka o opsegu i načinu provedbe fizičke i tehničke zaštite osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki, koje je Ministarstvo sigurnosti BiH uputilo Ministarstvu na mišljenje, a isto još uvijek nije dano.

Preporuka

Vijeću ministara BiH i Ministarstvu financija i trezora BiH je skrenuta pažnja na obvezu razmatranja akata iz njihove nadležnosti u razumnim rokovima, posebice kada se radi o aktima koji su od posebne važnosti za rad Institucija BiH ili se aktima reguliraju pitanja koja su od posebnog interesa za građane Bosne i Hercegovine.



3.2.16 Informacijski sustav

Revizijskim postupcima izvršen je uvid u funkcioniranje informacijskog sustava Ministarstva financija i trezora BiH (Ministarstvo). Kako se financijsko poslovanje svih proračunskih korisnika obavlja putem informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) i sustava za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP), može se zaključiti da postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacijskih sustava. Informacijski sustav financijskog upravljanja (ISFU) se trenutačno sastoji od sedam modula: Glavna knjiga, Nabave, Obveze prema dobavljačima (AP), Upravljanje gotovinom, Potraživanja, Stalna sredstva i Zalihe. Svi navedeni moduli trenutačno su integrirani s Glavnom knjigom trezora.

Svi proračunski korisnici su povezani na ISFU putem SDH mreže, izuzev dva za koje trenutačno ne postoje tehnički preduvjeti za povezivanje. Od institucija koje su povezane na sustav, samo dvije ne vrše samostalan unos podataka jer trenutačno nemaju raspoloživih kadrova za ovaj proces.

Održavanje postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi uveliko 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 proračuna (BPMIS) nije zaključen za 2018. godinu. Jedini potencijalni ponuđač, koji je vlasnik izvornog koda, nije prihvatio tražene uvjete da se održavanje radi po osnovu inženjer sata kroz okvirni sporazum, na način kako su ugovorena održavanja modula ISFU sustava. Ministarstvo trenutačno nije u mogućnosti da vrši nadogradnje ovog softvera, a kako nije zaključen ugovor o održavanju nije moguće ni otklanjanje eventualnih grešaka koje se mogu pojaviti u radu. Prethodno svakako predstavlja određen rizik po funkcioniranje ovog modula u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno utjecati na visinu troškova održavanja. Pored navedenog, informacijski sustav za upravljanje proračunom (BPMIS) u proteklom razdoblju nije povezan s ISFU sustavom.

U suradnji s Ministarstvom obrane BiH izvršena su neophodna prilagođavanja modula za upravljanje zalihama. U tijeku su dodatna prilagođavanja modula za potrebe Službe za zajedničke poslove Institucija BiH. Pored navedenog, Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti i obavijestilo još pet institucija o uspostavljanju jedinstvenog sustava za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sustavu. Preostale institucije nisu obavještavane po ovom osnovu i nije poznato imaju li iste potrebu za korištenjem ovog modula. Ovo može rezultirati razvojem različitih neovisnih sustava iste namjene za potrebe institucija, što za posljedicu može imati neefikasne sustave i neracionalnu potrošnju sredstava za nabavu i održavanje istih.

Započeti projekti implementacije ili nadogradnje informacijskih sustava se ne završavaju sukladno planovima, što može izazvati neefikasno poslovanje. Prije početka implementiranja projekta, u dosta slučajeva se nabavljaju i plaćaju sve softverske licence, a njihovo daljnje održavanje se plaća periodično svake godine. U situacijama gdje projekti traju više godina, potpora za sve nabavljene licence se plaća na godišnjoj razini, čime se bespotrebno gomilaju troškovi za usluge održavanja softvera. Sve softverske licence se ne koriste u razdoblju implementiranja projekta.



Preporuka

Ministarstvu financija i trezora BiH je skrenuta pozornost na obvezu analiziranja utvrđenih nedostaka i slabosti u funkcioniranju i upravljanju IT sustavom te promptno poduzimanje mjera na njihovom otklanjanju.

Osim toga, Ministarstvu financija i trezora BiH je preporučeno da poduzme mjere i aktivnosti na utvrđivanju jasnih koraka koji se imaju poduzeti u narednim projektima vezanim za IT sustav, kojim bi se osigurao domaćinski pristup upravljanju sredstvima dodijeljenim za održavanje i razvoj IT sustava.

Sustav za upravljanje dokumentima: Provedbom revizije je uočeno je da za elektronsko upravljanje dokumentima institucije najčešće koriste OWIS sustav. Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH 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 imati utjecaja na neekonomičnost poslovanja državnih institucija.

Preporuka

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da analizira troškove održavanja za sve institucije po osnovu uvođenja OWIS sustava te, po mogućnosti, predloži model kojim bi se uspostavilo najekonomičnije održavanje sustava za upravljanje dokumentima.

3.2.17 Financiranje Fonda za povratak

Zakonom o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim osobama u Bosni i Hercegovini,¹⁶ osnovan je Fond za povratak kao samostalna upravna organizacija u cilju pružanja potpore povratku i reintegraciji izbjeglica iz Bosne i Hercegovine i raseljenih osoba u Bosni i Hercegovini. Fond je zadužen za financijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrilo Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Povjerenstvo). Realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije Fond financira iz primarnih i sekundarnih izvora.

Primarni izvori financiranja uključuju proračunska sredstva države, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koja su namijenjena za povratak i rekonstrukciju. Sekundarni izvori financiranja Fonda za povratak mogu uključiti proračune kantona koji imaju potrebe za rekonstrukcijom, međunarodna sredstva, donacije, dobrovoljne priloge te druge raspoložive izvore.

Sagledavajući projekat povratka i rekonstrukcije može se konstatirati primjetno kašnjenje u realizaciji istog. 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.

¹⁶ Službeni glasnik BiH, br. 23/99, 21/03 i 33/03



Sporazum o udruživanju sredstava u 2017. godini¹⁷ je potpisan u listopadu, međutim, Povjerenstvo nije u proračunskoj godini donijelo odluku o raspodjeli i utrošku udruženih sredstava.

Konstatirano je, također, da u 2017. godini Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske nije izvršilo uplatu sredstava u vrijednosti od 4.341.455 KM po zaključenim sporazumima o udruživanju sredstva u svrhu povratka iz ranijih godina.

Preporuka

Nadležnim institucijama je preporučeno da osiguraju blagovremeno potpisivanje sporazuma o udruživanju sredstava, a Povjerenstvu ukazano na obvezu da u što kraćem roku donosi odluke o raspodjeli i utrošku udruženih sredstava.

Također je preporučeno, uzimajući u obzir kompleksnost projekta povratka i njegov značaj, da se raspoloživa sredstva trebaju koristiti na brži i efikasniji način kako bi se ostvarili što bolji rezultati u sferi povratka, a na zadovoljstvo i korist svih zainteresiranih strana.

3.2.18 Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima

Ugovori o djelu su predviđeni za obavljanje određenih poslova koji nisu trajnog karaktera i za iste se vezuje privremenost i obavljanje aktivnosti koje predstavljaju jednu cjelinu.

Međutim, pored navedene svrhe, institucije BiH, u većini slučajeva, koriste ugovore o djelu kao formu ugovornog odnosa u situacijama kada imaju potrebu za obavljanjem posla koji predstavlja njihovu temeljnu djelatnost.

Na ime ugovora o djelu u 2017. godini isplaćeno je ukupno 3.937.024 KM. Po osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova u 2017. godini ostvareni su izdaci u ukupnom iznosu od 1.644.619 KM, što se najvećim dijelom odnosi na angažman osoblja u diplomatsko-konzularnoj mreži BiH.

Utvrđeno je da na razini institucija BiH ne postoje jedinstvena pravila ili instrukcije kojima je uređeno postupanje prilikom angažmana vanjskih suradnika (temelj angažmana, okolnosti koje trebaju nastupiti da bi se pristupilo zaključenju ugovora, izražavanje potreba za ovom vrstom angažmana, način angažmana u pogledu transparentnosti, poslovi za koje se može zaključiti ugovor o djelu i ugovor o privremenim i povremenim poslovima, uvjeti koje trebaju ispunjavati osobe koje se angažiraju, visina naknade i sl.).

Također je konstatirano da pojedine institucije svojim nekadašnjim uposlenicima nakon umirovljenja dodjeljuju ugovore o djelu koji se obnavljaju duže vremensko razdoblje.

Preporuka

Institucijama je preporučeno da ugovor o radu na neodređeno i određeno vrijeme treba biti pravilo prilikom popunjavanja sistematiziranih radnih mjesta, a angažmane na temelju ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima treba koristiti samo u opravdanim i izuzetnim slučajevima za obavljanje jednokratnih poslova.

¹⁷ Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2017. godini, broj: 01-41-8-3123-1/17 od 11.10.2017. godine



Istaknuto je da bi se primjenom navedenih pravila ispunili zakonski preduvjeti i osigurala transparentnost upošljavanja/angažmana te spriječila zlouporaba u pogledu popunjavanja sistematizovanih radnih mjesta putem ugovora o djelu.

3.2.19 Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u Institucijama BiH

Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹⁸ definirano je kako nadzor nad primjenom Zakona provodi Ministarstvo te da se u slučaju spora između Ministarstva i institucija Bosne i Hercegovine, vezano uz primjenu odredaba Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenika, primjenjuje postojeće rješenje do okončanja upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara BiH. Iako je Zakon donesen još 2008. godine, a tijekom njegove primjene su zabilježeni slučajevi suprotstavljenih stavova između Ministarstva i institucija BiH, još uvijek nije definirano koje je tijelo Vijeća ministara BiH nadležno za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka, niti postoje jasne i precizne procedure provedbe nadzora od strane Ministarstva.

Ministarstvo je početkom 2018. godine prema Vijeću ministara BiH uputilo Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju institucija BiH, kojim se predlaže uspostava Proračunskog inspektorata u okviru Ministarstva. Predviđeno je da Proračunski inspektorat bude mjerodavan za provedbu inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem Zakona o financiranju institucija BiH, kao i nadzora nad primjenom propisa o plaćama i drugim primanjima uposlenih u institucijama BiH. Međutim, spomenuti materijal Vijeće ministara BiH još uvijek nije uputilo u parlamentarnu proceduru.

Preporuka

Ministarstvu financija i trezora BiH je preporučeno da uspostavi efikasan sustav nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH definiranjem jasnih i preciznih procedura i postupka provedbe nadzora te utvrđivanjem postupka rješavanja eventualnog spora između Ministarstva financija i trezora BiH i institucija BiH, na način kako je to propisano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

3.2.20 Primjena pravilnika Vijeća ministara BiH kojima su regulirani izdaci za uporabu vozila, PTT usluge i reprezentaciju

Vijeće ministara BiH 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 je počela 01.01.2015. godine.

Na prijedlog Ministarstva, a na zahtjev pojedinih institucija BiH, pravilnici Vijeća ministara su tijekom 2017. godine u nekoliko navrata izmijenjeni i dopunjeni. Izmjene su vršene radi izuzeća određenih institucija od njihove primjene, a dopune u cilju jasnijeg definiranja pojedinih odredbi ovih pravilnika (npr. dopune vezane za limite za mobilne telefone, uporaba vozila 24 sata dnevno).

Iako smo u ranijim revizorskim izvješćima o izvršenju proračuna jasno ukazali na određene nedostatke u kreiranju, donošenju i primjeni ovih podzakonskih akata u institucijama BiH,

¹⁸ Članak 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH



Ministarstvo nije poduzimalo aktivnosti na doradi pravilnika o službenim vozilima, telefonima i uslugama reprezentacije u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja javnih sredstava te potrebe osiguranja dodatne prateće dokumentacije, kojom bi se na nedvosmislen način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja sredstava.

Izdaci za službena vozila: Na temelju provedenih revizija za 2017. godinu u institucijama BiH, ponovo smo utvrdili nepravilnosti kod korištenja službenih vozila, koje se ponavljaju iz godine u godinu. Između ostalog, ponovo je konstatirano sljedeće: specijalizirana vozila u određenom broju institucija se koriste u nenamjenske svrhe; evidencije u putnim nalogima su nepotpune (ne upisuju putne relacije, značajne kilometraže dnevne loke vožnje i sl.), ne poštuju se interne procedure prilikom popravke i servisiranja vozila; vrši se nabava značajnog broja rezervnih dijelova koji nisu obuhvaćeni ponudom i zaključenim ugovorom; fakture ne sadrže radni nalog kao dokaz izvršenja usluge popravke službenih vozila i sl. Pojedine institucije nisu donijele interni akt o korištenju službenih vozila 24 sata dnevno, sukladno važećem pravilniku, a većina institucija nije adekvatno obrazložila razloge donošenja internog akta o korištenju službenih vozila 24 sata dnevno.

Pitanje nastanka štete na službenim motornim vozilima još uvijek nije jasno i precizno definirano.

Izdaci za reprezentaciju (ugostiteljske usluge): Pravilnikom Vijeća ministara o korištenju sredstava za reprezentaciju, definirano je da se pravljanje, kontrola i praćenje troškova reprezentacije regulira internim aktom institucije. Provedenom revizijom utvrdili smo da određeni broj institucija još uvijek nije u potpunosti uskladio interna akta, sukladno odredbama Pravilnika Vijeća ministara, te da kod realizacije ovih izdataka i dalje nije na adekvatan način uspostavljen sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH.

Nedostaci koje smo uočili ogledaju se u sljedećem: nedostaju adekvatna obrazloženja razloga nastanka troška, koja bi se mogla dovesti u svezu sa službenim aktivnostima i opravdanošću trošenja javnih sredstava; svrha interne reprezentacije nije u svim slučajevima jasna i uglavnom se svodi na svakodnevno konzumiranje pića i napitaka uposlenih; ne vode se uredne evidencije o danim i primljenim darovima.

Izdaci za PTT usluge: Revizijom smo konstatirali da pojedine institucije nisu uskladile interne akte s Pravilnikom Vijeća ministara o korištenju telefona te utvrdile limite potrošnje po korisnicima, da pojedine institucije nisu izvršile odbitak prekoračenja potrošnje od korisnika, pojedine nisu sačinile polugodišnja i godišnja izvješća o troškovima korištenja mobilnih i službenih fiksnih telefona i izvjestile rukovoditelja institucije, a pojedine institucije nisu izvršile prijenos prava za mobilne telefone na fizičke osobe.

Izdaci za navedene kategorije troškova su posebno osjetljivi sa stanovišta namjenske potrošnje. S tim u svezi je važno da se u cilju dokumentiranja danih troškova primjenjuju sve propisane procedure, kako bi se ostavio što manji prostor za moguću nenamjensku potrošnju. Smatramo da izbjegavanje provedbe propisanih procedura dokumentiranja danih troškova ne daje dostatan temelj za njihovo priznavanje.

Nadalje, skrećemo pozornost Ministarstvu na provedenu reviziju učinka, na temu Telekomunikacijska rješenja u institucijama Bosne i Hercegovine iz ožujka 2014. godine i preporuke koje su dane Vijeću ministara BiH i institucijama BiH, a koje se odnose na rješenja u oblasti telekomunikacija i značajno poboljšanje ekonomičnosti i efikasnosti, što kratkoročno i dugoročno može rezultirati značajnim uštedama proračunskih sredstava.

**Preporuka**

U pojedinačnim izvješćima o obavljenim revizijama Institucijama je preporučeno otklanjanje uočenih nedostataka.

Vijeću ministara BiH i Ministarstvu financija i trezora BiH je preporučeno, da zbog posebne osjetljivosti navedenih troškova u pogledu namjenske potrošnje, izvrše doradu spomenutih pravilnika u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja javnih sredstava i osiguranja dodatne prateće dokumentacije, kojom bi se na nedvosmlen način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja javnih sredstava.

3.2.21 Neangažiranje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažiranje sredstava

U Informaciji o stanju javne zaduženosti na 31.12.2017. godine navedeni su podaci o iznosu neangažiranih sredstvima po kreditorima i projektima (ukupno 2.631.107.346 KM) i iznos plaćenog commitment fee koji u 2017. godini iznosi 2.178.602 KM.¹⁹ Izdaci za commitment fee nisu posebno iskazani u Glavnoj knjizi, a evidentiranje se vrši na kontu ostalih naknada vezanih za pozajmljivanje.

Kao i prethodnih godina, u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su utjecali na plaćanje naknade za neangažiranje sredstava u navedenom iznosu, 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 nepoštivanja ugovorene dinamike i sporosti u implementaciji projekata za koja su odobrena sredstva.

Preporuka

Vijeće ministara BiH bi trebalo poduzeti aktivnosti u cilju utvrđivanja razloga za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava i u suradnji sa nadležnim Institucijama odgovornim za implementaciju projekata pokušati otkloniti uzroke koji utječu na plaćanje obveze temeljem neangažiranih sredstava.

3.2.22 Donošenje Zakona o vanjskim poslovima BiH

Zakon o vanjskim poslovima BiH još uvijek nije donesen. Početkom 2018. godine Predsjedništvo BiH je usvojilo Strategiju vanjske politike Bosne i Hercegovine za razdoblje 2018. – 2023. godina, što predstavlja temelj za pokretanje postupka usvajanja Zakona o vanjskim poslovima.

Donošenjem Zakona o vanjskim poslovima regulirala bi se pitanja vezana za vanjske poslove kao jedna od temeljnih nadležnosti institucija BiH, a u operativnom smislu bila bi regulirana temeljna pitanja vezana za funkcioniranje Ministarstva vanjskih poslova kao jedne od najkompleksnijih institucija u pogledu organizacije i nadležnosti.

¹⁹ Prilog 2 Informacije o stanju javne zaduženosti koja se objavljuje na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH



3.3 Revizija učinka

Tijekom 2017. 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, implementacija danih preporuka bi osigurala 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.

3.3.1 Realizacija preporuka

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 "Izdaci za sudbene sporove" i "Kontrola zračnog prometa 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 izvjestan napredak u realizaciji preporuka revizije, u odnosu na izvješće o praćenju realizacije preporuka iz 2016. godine. Ukupno je realizirano 24% danih preporuka, 32% preporuka je realizirano djelomično, a 44% preporuka je u početnoj fazi realizacije. Utvrđen je izvjestan napredak stanja u revidiranim područjima, iako institucije nisu realizirale sve preporuke revizije. Ipak, još uvijek se izdvajaju milijunski iznosi za izgubljene sudbene sporove i propuštaju se milijuni maraka prihoda od pružanja usluga kontrole zračnog prometa.

Naše analize ukazuju na trend smanjenja broja sudbenih sporova i izvršnih postupaka, što ukazuje na poboljšanje sustava i utvrđenih praksi rada institucija BiH. Nažalost, manji broj izgubljenih sudbenih sporova je veće vrijednosti pa su ukupni izdaci za sudbene sporove u porastu. Operater BiH za kontrolu zračnog prometa (BHANSA) počeo je obavljati svoju funkciju nakon objave izvješća revizije. Preuzeta je kontrola zračnog prometa u donjem dijelu zračnog prostora, međutim, još uvijek nisu potpisani relevantni sporazumi i usvojeni planovi za preuzimanje gornjeg dijela zračnog prostora BiH.

Iako je utvrđen određeni napredak u revidiranim područjima, za sveobuhvatno unapređenje potrebno je uložiti dodatne napore na realizaciji preostalih preporuka revizije. Na taj način doprinijelo bi se dodatnom smanjenju izdataka za sudbene sporove, kao i preuzimanju potpune kontrole zračnog prometa iznad BiH.



3.3.2 Elektronsko poslovanje u institucijama Bosne i Hercegovine

Nalazi i zaključci do kojih se došlo revizijom pokazali su da institucije BiH nisu stvorile odgovarajuće pretpostavke kako bi korištenjem postojećih IT potencijala uspostavile elektronsko poslovanje i time unaprijedile međusobnu komunikaciju, komunikaciju s građanima i poslovnim subjektima, transparentnost rada, i smanjile troškove poslovanja. Studija je pokazala da institucije BiH nisu uspostavile odgovarajući pravni okvir za neometano elektronsko poslovanje. Ni nakon 10 godina, još uvijek nisu provedeni zakoni kojima se regulira ova oblast, odnosno nije došlo do izdavanja elektronskog potpisa koji je temeljni preduvjet širokoj primjeni elektronskog poslovanja. Nisu otklonjene ni sve pravne barijere u ostalim propisima relevantnim za elektronsko poslovanje, a postojeći zakonski okvir kojim se regulira elektronsko poslovanje nije (u potpunosti) usklađen s EU pravnim okvirom.

U institucijama BiH nije uspostavljena adekvatna koordinacija prilikom implementiranja informacijskih sustava, zbog čega se razvijaju sustavi koji nisu integrirani, nisu kompatibilni niti interoperabilni, što za posljedicu ima nedostatak razmjene elektronskih podataka između Institucija BiH. Zbog navedenih slabosti, institucije BiH, unatoč milijunskim ulaganjima u informacijske tehnologije, nisu u mogućnosti koristiti potencijale ovih tehnologija u punom kapacitetu i uspostavom elektronskog poslovanja unaprijediti, kako međusobnu komunikaciju, tako i komunikaciju s građanima i poslovnim subjektima.

Preporuke su dane Vijeću ministara BiH i institucijama BiH. Vijeću ministara BiH je preporučeno da se u što kraćem roku poduzmu aktivnosti na uspostavi Ureda za nadzor i akreditaciju, zatim na jačanju kapaciteta, kako bi Ured postao što prije operativan, da se razmotri problematika međusobnog priznavanja elektronskog potpisa između različitih razina vlasti i, sukladno donesenim zaključcima, poduzmu odgovarajući koraci. Također, preporučeno je da se uskladi postojeći zakonski okvir s Uredbom EU, kojom se regulira oblast elektronskog poslovanja, provede analiza usklađenosti pravnih okvira s posebnim osvrtom na Zakon o zaštiti osobnih podataka, kreira sveobuhvatan plan uspostave elektronskih servisa u cilju osiguranja adekvatne koordinacije procesom uvođenja elektronskog poslovanja u institucijama BiH te razmotri mogućnost korištenja svih potencijala sustava e-sjednice Vijeća ministara, u cilju efikasnijeg i transparentnijeg rada, poduzmu sve mjere kako bi se uspostavio i proveo Okvir interoperabilnosti, s ciljem da se omogući razmjena podataka između informacijskih sustava u institucijama BiH.

3.3.3 Efikasnost pripreme projekata reforme javne uprave u BiH

Revizija je pokazala da proces pripreme projekata nije efikasan. Samo jedan od 29 projekata planiranih prema Revidiranom akcijskom planu je implementiran u zadanom roku. Još četiri projekta su implementirana, ali, u odnosu na rokove, sa zakašnjenjem, u prosjeku, od preko dvije godine. Kašnjenja u odnosu na zadane rokove za ostale projekte koji još nisu završeni, iako su svi rokovi iz akcijskih planova davno istekli, kao i sama Strategija reforme javne uprave, se za sada kreću u rasponu od dvije do šest godina, a do momenta njihovog završetka ovo kašnjenje će biti i duže. Neefikasnost pripreme projekata utjecala je na to da je, u razdoblju od deset godina od nastanka Fonda, od ukupno uplaćenih 31,5 milijuna KM, ugovoreno projekata u vrijednosti 16,6 milijuna KM.



Kašnjenja u implementaciji projekata, u odnosu na rokove utvrđene akcijskim planovima, dovode do kašnjenja u ostvarivanju ciljeva predviđenih Strategijom, a upitna je i relevantnost rezultata projekata u trenutku njihovog završetka. U konačnici, građani ne dobivaju pravodobno sve koristi koje treba pružiti reformirana uprava, a provedba reforme, koja ima za cilj efikasniju javnu upravu, je neefikasna. Iako financijska potpora, kroz cijelo promatrano razdoblje, nije bila upitna, uspostavljeni način rada i procedure za pripremu projekata, kao i nedostatan angažman svih učesnika, utjecali su na neefikasnost procesa pripreme projekata.

Zbog slabosti u planiranju projekata i dugog vremena razvoja projekata, implementacija projekata nije izvršena sukladno rokovima utvrđenim strateškim dokumentima. Odsustvo analize procesa u cjelini i nedostatan aktivno praćenje i upravljanje cjelokupnim procesom utjecali su na poduzimanje ograničenih mjera za unapređenje procesa.

Imajući u vidu navedene nalaze, Ured za reviziju dao je preporuke Vijeću ministara, UO, UKRJU, NT i svim institucijama BiH. Vijeću ministara je preporučeno da uloži dodatne napore u cilju osiguranja potpore projektima reforme javne uprave. UO Fonda je također preporučeno ulaganje dodatnog napora u cilju promocije RJU, dobivanja potpore i jačanja suradnje institucija na razinama vlasti za koje su nadležne, unapređenja planiranja projekata, kao i aktivnijeg praćenja izvršavanja planiranih aktivnosti, razmatranja mogućnosti promjene prakse i propisa koji se tiču usvajanja projektne dokumentacije. UKRJU je preporučeno da analizira cijeli proces, kao i procedure, utvrdi uska grla u svim fazama procesa i predloži konkretne mjere za unapređenje, kao i pravodobno upoznaje nadležne institucije s problemima koji se javljaju u procesu pripreme projekata. Preporuka upućena NT odnosi se na poduzimanje aktivnijeg učešća u radu NT, kroz planski pristup pripremi projekata uz pravodobno postupanje. Institucijama BiH, bilo kao učesnicima kroz NT ili kao korisnicima, je preporučeno aktivnije uključivanje u proces pripreme projekata.

3.3.4 Pravodobnost postupaka javnih nabava u Institucijama BiH

Revizija je pokazala da institucije BiH ne poduzimaju uvijek adekvatne i pravodobne aktivnosti kako bi osigurale da se javne nabave provedu pravodobno, zbog čega je u svim institucijama iz uzorka prisutno kašnjenje kod određenih javnih nabava, što ima društvene i ekonomske posljedice, koje gotovo uvijek, izravno ili neizravno, osjećaju građani BiH.

Planovi javnih nabava u institucijama BiH nisu u funkciji pravodobne provedbe javnih nabava. U prilog tome govore i podaci da je skoro 60% postupaka javnih nabava iz uzorka pokrenuto nakon planiranih rokova, što je jedan od prvih razloga njihovog kašnjenja. Približno 90% postupaka nije završeno u rokovima koji su predviđeni planovima javnih nabava. Osim uočenih slabosti u planiranju za provedbu postupaka javnih nabava, revizija je pokazala da institucije BiH ni u fazi provedbe postupaka javnih nabava ne poduzimaju uvijek adekvatne aktivnosti u cilju pravodobne provedbe postupaka nabava. Od 46 kontinuiranih nabava koje su kasnile, oko 40% istih je pokrenuto nakon isteka prethodnog ugovora, te su nabave vršene od postojećih dobavljača bez sklopljenog ugovora ili s produženjem važenja postojećeg ugovora uz ugovornu klauzulu koju ne poznaje ZJN, i to u vremenskom razdoblju čak i preko godinu dana.

Kašnjenja postupaka javne nabave se odražavaju na mogućnost institucija da ostvaruju ciljeve zbog kojih su osnovane, dovode do neopravdanog produženja ugovora s postojećim dobavljačima, te u nekim slučajevima do gubitka odobrenih sredstava za nabavu potrebne



robe, usluge ili radova, što ujedno znači i neefikasno upravljanje proračunskim sredstvima, jer su ona mogla biti iskorištena za druge potrebe institucija i građana BiH.

Evidentno je da postojeći sustav, u kojem nisu osigurani mehanizmi kontrole i utvrđivanja odgovornosti za nepravodobnost, omogućuje da institucije budu inertne u pogledu dostizanja propisanih i utvrđenih rokova za završetak javnih nabava. Kod svih institucija iz uzorka je uočeno da evidencije ne sadrže potpune i pouzdane informacije koje omogućuju kvalitetno praćenje pravodobnosti provedenih postupaka javnih nabava.

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH i institucijama iz uzorka. Mišljenja smo da su preporuke primjenjive i na ostale institucije BiH. Glavne preporuke koje se odnose na **Vijeće ministara BiH** su da se uspostave mehanizmi koji će osigurati pouzdane, točne i potpune podatke o planiranim i provedenim postupcima javnih nabava na razini institucija BiH i sustav izvješćivanja o planiranim i provedenim javnim nabavama, razlozima neprovedbe ili kašnjenja u provedbi postupaka javnih nabava, s ciljem jačanja odgovornosti institucija BiH. Glavne preporuke institucijama BiH su da se izrade precizni interni planovi aktivnosti na provedbi postupaka javnih nabava s jasno naznačenim rokovima za pokretanje svake od aktivnosti, nositeljima aktivnosti, te rokom za završetak postupka, kako bi se stvorile pretpostavke za kontrolu procesa i utvrđivanje odgovornosti. **Parlamentu BiH** preporučano je da razmotri mogućnost povećanja odgovornosti menadžmenta institucija BiH u slučajevima dugogodišnje neuspjele provedbe nabava, koje su često i velike vrijednosti i od značaja za BiH.

3.3.5 Upravljanje imovinom i troškovima smještaja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH

Jedna četvrtina proračunskih izdataka Ministarstva vanjskih poslova BiH su izdaci za troškove smještaja u 56 diplomatsko-konzularnih predstavništava (DKP) BiH. Iako je broj nekretnina DKP u vlasništvu BiH u razdoblju 2004.–2016. povećan sa 6 na 17, on se nije značajno odrazio na smanjenje troškova smještaja DKP i dužnosnika DKP, koji su sa 8,7 milijuna KM u 2004. godini narasli na 13,8 milijuna KM u 2016. godini.

Nalazi revizije ukazuju na to da institucije BiH nisu efikasne u upravljanju imovinom i troškovima smještaja u DKP. Slabosti u upravljanju imovinom i troškovima smještaja u DKP za posljedicu imaju rast troškova smještaja, propadanje imovine BiH i neujednačen životni standard uposlenika DKP. Odluke Ministarstva vanjskih poslova (MVP), Ministarstva financija i trezora (MFT) i Vijeća ministara (VM), koje određuju troškove smještaja, nisu utemeljene na kvalitetnim analizama i uvjerljivim obrazloženjima. MVP nema kvalitetne analize prioriteta i potreba za nabavu i rekonstrukciju objekata DKP-a. Kriteriji i standardi koje objekti DKP trebaju ispunjavati utvrđuju se od slučaja do slučaja.

MVP je neefikasno u nabavi i osposobljavanju imovine za potrebe DKP. Odobrena proračunska sredstva za nabavu i rekonstrukciju objekata DKP-a se ne koriste u predviđenim rokovima. Znatno broj naslijeđenih objekata nije rekonstruiran niti useljen i propada. Milijuni maraka proračunskih sredstava su godinama neoročeni i blokirani čekali realizaciju rekonstrukcije i nabave objekata DKP. Za navedeno vrijeme bespotrebno se gomilaju troškovi zakupa. Naknade za smještaj uposlenih nisu usklađene sa UN indeksima troškova života, pa primanja uposlenika DKP ne osiguravaju podjednak životni standard. MVP ne nudi jasna obrazloženja utjecaja predloženih propisa na buduće proračunske izdatke i na životni standard uposlenika DKP-a.



Imajući u vidu prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese boljem upravljanju troškova smještaja u DKP, Ured za reviziju je dao sljedeće preporuke:

MVP treba osigurati kvalitetnije analize za odluke koje donosi ili predlaže; objekti naslijeđeni u postupku sukcesije imovine trebaju se žurno zaštititi od propadanja i devastacije; MVP treba pripremiti strateški plan za rješavanje pitanja smještaja u kojem će se utvrditi prioriteta po pitanju ulaganja u objekte za smještaj DKP-a; MVP treba definirati jasne standarde i kriterije koje objekti za smještaj DKP trebaju ispunjavati; MVP treba predložiti novu odluku o osnovicama koja će biti usklađena sa UN Indeksima troškova života; MVP treba povećati iskorištenost prostora objekata DKP koje posjeduje; DKP trebaju preuzeti snažniju inicijativu u analizama troškova smještaja i u predlaganju alternativnih rješenja za smještaj DKP-a.

Sarajevo, 02.08.2018. godine



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



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

**IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI**

**IZVRŠENJA PRORAČUNA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2017. GODINU**

Broj: 01/02/03-04-16-1-778/18

Sarajevo, srpanj 2018. godine

**SADRŽAJ**

I. MIŠLJENJE REVIZORA	3
MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA.....	3
MIŠLJENJE O USKLADENOSTI.....	5
II. KRITERIJI.....	7
III. IZVJEŠĆE O REVIZIJI	8
1. UVOD.....	8
2. REALIZACIJA PREPORUKA.....	8
2.1. Realizirane preporuke.....	9
2.2. Preporuke čija je realizacija u tijeku.....	10
2.3. Nerealizirane preporuke	11
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	13
4. RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINACIJSKO IZVJEŠĆIVANJE	18
5. PRORAČUN.....	20
6. IZVRŠENJE PRORAČUNA	22
7. PRIHODI I PRIMICI.....	23
8. RASHODI.....	26
8.1. Tekući izdaci	27
8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća	27
8.1.2. Naknade troškova uposlenih	29
8.1.3. Putni troškovi	30
8.1.4. Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih vozila i usluge reprezentacije.....	30
8.1.5. Troškovi zakupa.....	32
8.1.6. Ugovorene usluge.....	33
8.2. Kapitalni izdaci	34
8.3. Višegodišnji kapitalni projekti	37
8.3. Programi posebne namjene.....	39
8.4. Tekući grantovi i transferi.....	39
8.5. Kapitalni grantovi i transferi	40
8.6. Fond za povratak	41
9. IZRAVNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA	42
9.1. Članarine Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama.....	43
9.2. Izmirenje obveza prema UNDP-u	43
9.3. Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova.....	43
9.4. Isplata obveza po pravomoćnim sudbenim presudama	45
9.5. Povećanje u učešću kapitala u IBRD-u i IFC-u	47
9.6. Kapitalni transfer drugim razinama vlasti.....	47
9.7. Namjenska sredstva od UMTS-a.....	48
10. TEKUĆA PRIČUVA PRORAČUNA.....	49
11. OBRAČUN VIŠKA PRIHODA	50
12. UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM TREZORA.....	52
13. BILANCA STANJA	55
13.1. Novčana sredstva, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe.....	55
13.2. Stalna sredstva	58
13.3. Kratkoročne obveze i razgraničenja	60
13.4. Dugoročne obveze i razgraničenja	61
13.5. Izvori sredstva	62
13.6. Izvanbilančna evidencija	62
13.7. Status državne imovine	63
13.8. Popis sredstava i izvora sredstava	64
14. IZVJEŠĆE O NOVČANIM TIJEKOVIMA.....	66
15. INFORMACIJSKI SUSTAV	66
16. KOMENTARI.....	70



I. MIŠLJENJE REVIZORA

MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Izvršili smo reviziju Izvješća o izvršenju Proračuna Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2017. godinu (u daljnjem tekstu: Izvješće o izvršenju Proračuna) sačinjenog od Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), koji obuhvaća narativni dio i obrasce koji čine sastavni dio Izvješća. Izvješće o izvršenju proračuna usvojeno je od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara).

Odgovornost rukovodstva za financijska izvješća

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za izradu i fer prezentaciju Izvješća o izvršenju Proračuna sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja, tj. Zakonu o financiranju Institucija BiH, Zakonu o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2017. godinu i Zakonu o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, Pravilniku o financijskom izvješćivanju Institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike Proračuna Institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koja ne sadrže značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške.

S obzirom na to da se radi o Izvješću o izvršenju Proračuna, te činjenici da su ovim Izvješćem obuhvaćeni procesi u svezi s realizacijom Proračuna za 2017. godinu, gdje nije isključiva odgovornost Ministarstva već i Vijeća ministara i ostalih institucija BiH, smatramo da je odgovornost neophodno promatrati u širem smislu.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o financijskim izvješćima na temelju provedene revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji Institucija Bosne i Hercegovine¹ i primjenjivim Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI 1000–1810). Ovi standardi zahtijevaju da postupamo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da Izvješće o izvršenju Proračuna ne sadrži značajne pogrešne iskaze.

Revizija Izvješća o izvršenju Proračuna obuhvaća poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje proračuna, analize, izvješćivanja, unutarnju kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje Jedinostvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacijskim sustavima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno servisiranje vanjskog duga BiH za 2017. godinu. Revizija uključuje obavljanje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o iznosima i objavama u Izvješću o izvršenju Proračuna. Izbor postupka je utemeljen na prosudbi revizora, uključujući procjenu rizika značajnog pogrešnog prikazivanja u financijskim izvješćima uslijed prijevare ili greške. Prilikom procjene rizika,

¹ Sukladno Zakonu o reviziji Institucija Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju u okviru financijske revizije provodi reviziju financijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti



revizor razmatra unutarnje kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća u cilju odabira revizijskih postupaka koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o efikasnosti unutarnjih kontrola. Revizija uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije financijskih izvješća. Revizor također ocjenjuje financijsko upravljanje, funkciju unutarnje revizije i sustave unutarnjih kontrola.

Vjerujemo kako su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i kako osiguravaju temelj za naše mišljenje.

Temelj za mišljenje s rezervom:

- značajan dio imovine nije evidentiran i realno iskazan u poslovnim knjigama Institucija BiH zbog neriješenog statusa državne imovine i neizvršene procjene imovine kod Institucija BiH, što ima izravan utjecaj na računovodstveno iskazivanje imovine u Zbrojnoj bilanci stanja (točka 13.2. i 13.7. Izvješća);
- popis stalnih sredstava, potraživanja i obveza i izvora sredstava kod Institucija BiH i Ministarstva pod „šifrom Trezor“ nije izvršen sukladno relevantnim propisima o vršenju popisa i samom svrhom popisa, tako da nismo u mogućnosti potvrditi usklađenost stvarnog stanja s knjigovodstvenim stanjem i, u svezi s tim, točnost zbrojnih bilančnih pozicija (točka 13.8. Izvješća).

Mišljenje s rezervom

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u Temelju za mišljenje s rezervom, Izvješće o izvršenju Proračuna prikazuje fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine i obveza, prihoda i rashoda na 31.12.2017. godine i izvršenje proračuna i poslovni rezultat za godinu koja se završila na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

Skretanje pozornosti

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

- slabosti sustava kontrole uplata i naplate neporeznih prihoda Institucija BiH (točka 7. Izvješća);
- potencijalne obveze po osnovu sudbenih sporova (točka 9.4. Izvješća).



MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

U svezi s revizijom Izvješća o izvršenju Proračuna za 2017. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, financijskih transakcija i informacija sa značajnim zakonima i drugim propisima kojima se Ministarstvo rukovodi.

Odgovornost rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju Izvješća o izvršenju Proračuna, rukovodstvo Ministarstva je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, financijske transakcije i informacije sukladne propisima kojima su regulirane i potvrđuje da je tijekom fiskalne godine osiguralo zakonito korištenje sredstava odobrenih Proračunom te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrole.

S obzirom na to da se radi o Izvješću o izvršenju Proračuna, te činjenici da su ovim izvješćem obuhvaćeni procesi u svezi s realizacijom Proračuna za 2017. godinu, gdje nije isključiva odgovornost Ministarstva već i Vijeća ministara i ostalih institucija BiH, smatramo da je odgovornost neophodno promatrati u širem smislu.

Odgovornost revizora

Reviziju usklađenosti smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji Institucija BiH i ISSAI 4000 – Standard za reviziju usklađenosti.² Pored navedene odgovornosti da izrazimo mišljenje o financijskim izvješćima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome jesu li aktivnosti, financijske transakcije i informacije, u svim materijalnim aspektima, sukladne zakonima i drugim propisima kojima su regulirane. Ova odgovornost uključuje obavljanje procedura kako bismo pribavili revizijske dokaze o tome je li poslovanje Ministarstva, prema definiranim kriterijima, usklađeno zakonima i drugim propisima.

Mišljenje

Prema našem mišljenju, aktivnosti, financijske transakcije i informacije Ministarstva za 2017. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulirane.

Skretanje pozornosti

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

- nedostatan razvijen sustav financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH, neodgovarajuće postupanje Ministarstva po zahtjevima proračunskih korisnika i Vijeća ministara po zaključku o upošljavanju u institucijama BiH (točka 3. Izvješća);
- 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 isplata dodatka na plaće policijskih službenika u policijskim tijelima na razini BiH nije utemeljena zakonom i podzakonskim aktom (točka 8.1.1. Izvješća);
- sustav nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH još uvijek nije uspostavljen u potpunosti (točka 8.1.1. Izvješća);

² Novi ISSAI 4000 je usvojen u prosincu 2016. godine i zamjenjuje ranije ISSAI 4000, 4100 i 4200.



- nizak stupanj realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata, o čemu Vijeće ministara nije izvjestilo Parlamentarnu skupštinu BiH (točka 8.3. Izvješća);
- sredstva od UMTS dozvola za koja nisu donesene posebne odluke Vijeća ministara o njihovom rasporedu kao i nizak stupanj realizacije raspoređenih sredstava (točka 9.7. Izvješća).

Sarajevo, 31.7.2018. godine

GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Džilić



ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman

Ranko Krsman



II. KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine provodi 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 2017. godinu
- Zakon o financiranju institucija BiH
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o unutarnjoj reviziji institucija BiH
- 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 informacijskom 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 23.5.2018. godine, a Predsjedništvo BiH 3.7.2018. 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 2016. godinu o čemu je sačinjeno Izvješće o reviziji u kojem je izraženo mišljenje s rezervom na financijska izvješća u svezi s iskazivanjem imovine u Zbrojnoj bilanci stanja i popisa sredstava, obveza i izvora sredstava kod institucija BiH uz skretanje pozornosti na slabosti sustava kontrole uplata i naplate neporeznih prihoda institucija i potencijalne obveze po osnovu sudbenih sporova.

U dijelu usklađenosti izraženo je mišljenje s rezervom u svezi s isplatom dodatka na plaće policijskih službenika u policijskim agencijama uz skretanje pozornosti na nedostatan razvijen sustav unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH, neadekvatno uspostavljen sustav nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, nizak stupanj realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata te slabosti kod funkcioniranja Informacijskog sustava financijskog upravljanja.

³ Službeni glasnik BiH, broj 98/12



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

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

U nastavku dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

2.1. Realizirane preporuke

Uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo kako su realizirane sljedeće preporuke:

- Izmjenama Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH od 14.12.2017. godine Ministarstvo je definiralo jedinstvene rokove za objavu godišnjih financijskih izvješća (obrasce i tekstualna obrazloženja) na web stranicama institucija.
- Revizijom pojedinačnih financijskih izvješća kod proračunskih korisnika za 2017. godinu nije bilo slučajeva nastalih obveza za koje nisu osigurana sredstva u proračunu.
- Vijeće ministara je usvojilo novu Odluku o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH, a efekti izmjena će se moći sagledati u 2018. godini.
- Vijeće ministara je krajem 2017. godine donijelo Odluku o izmjenama i dopuni Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje, a efekti izmjena će se moći sagledati u 2018. godini.
- Ministarstvo je na odgovarajući način evidentiralo izdatke za rad u upravnim i nadzornim odborima, povjerenstvima i drugim tijelima.
- Ministarstvo je utvrdilo odgovarajuće knjigovodstvene procedure evidentiranja nabave stalnih sredstava planiranih Proračunom Institucija BiH, a koja se kroz kapitalne grantove u vidu naturalnih donacija trajno ustupaju institucijama drugih razina vlasti.
- U tekstualnom dijelu Izvješća o izvršenju proračuna, pored informacije o ukupnoj vrijednosti izvršenih sudbenih sporova navedeni su i podaci o strukturi isplaćenih značajnijih obveza.
- Ministarstvo je instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju Proračuna definiralo obvezu institucijama da obrazlože eventualnu realizaciju sudbenih presuda i izvršenja, s posebnim naglaskom na to da Pravobraniteljstvo BiH u svom godišnjem izvješću obrazloži sve potencijalne obveze Institucija BiH vezane za pokrenute, a nerealizirane sudbene sporove.
- Planovima novčanih tijekova obuhvaćena je i analiza o odstupanjima između planiranih i realiziranih priliva i odliva za prethodni kvartal.
- Ministarstvo je realiziralo oročavanje u planiranom iznosu, a opcije oročavanja u iznosu većem od planiranog nije razmatralo cijeneći rizike koji postoje prigodom takvog načina investiranja sredstava.
- Ministarstvo je u proceduri izbora poslovnih banaka za plasman sredstava utvrdilo donju granicu kamatnih stopa po lotovima, pa su odstupanja u ponuđenim kamatnim stopama za iste lotove manja u odnosu na ranije razdoblje.
- Ministarstvo je u tekućoj godini sačinilo detaljnija obrazloženja pozicija Zbrojne bilance stanja s posebnim osvrtom na knjigovodstvena stanja na šifri Trezora.
- Ministarstvo je u tekućoj godini utvrdilo uzrok odstupanja stanja na kontima obveza prema uposlenim i izvršilo potrebna knjiženja u Glavnoj knjizi.



- Ministarstvo je donijelo i uspostavilo odgovarajuće kontrole kod evidentiranja i korigiranja knjiženja na rasporedu viška prihoda, a kako je precizirano Napatkom od 03.12.2016. godine.
- U listopadu tekuće godine Ministarstvo je uradilo korektivna knjiženja na temelju zaključka Vijeća ministara, Pravobraniteljstva BiH i dopisa Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća BiH, a u svezi s povratom pozajmice u iznosu od 489.000 KM.
- Sukladno analizi, započeta je implementacija elektronskog blagajničkog poslovanja u institucijama BiH.
- Korištene su nabavljene licence za Oracle Internet Expenses modul.
- Provođene su aktivnosti i mjere za unapređenje sustava, čime se smanjila mogućnost prekida poslovnih aktivnosti u informacijskom sustavu.
- Implementiran je novi sustav za obračun plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH.
- Ministarstvo je bez odgovarajuće dokumentacije isknjižilo sredstva koja su bila evidentirana na bivšem proračunskom korisniku Povjerenstva za imovinske zahtjeve, koji je odavno prestao funkcionirati.
- Kreiran je projektni plan oporavka informacijskih sustava u slučaju katastrofa.

2.2. Preporuke čija je realizacija u tijeku

Uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo kako je u tijeku realizacija sljedećih preporuka:

- Nastavljene su aktivnosti na realizaciji zaključaka Vijeća ministara u svezi s razvojem sustava financijskog upravljanja i kontrole i uvjeta za uspostavu funkcionalne unutarnje revizije u institucijama BiH, međutim, postoji značajan prostor za unapređenje i ubrzanje aktivnosti kako bi isto bilo na zadovoljavajućoj razini.
- Ministarstvo kontinuirano donosi napatke i procedure za postupanje institucija BiH prigodom trošenja javnih sredstava te instrukcije za evidentiranje računovodstvenih promjena, ali postoji potreba za dodatnim instrukcijama i napatcima (prihodi, potraživanja, tečajne razlike i dr.).
- Ministarstvo je u tijeku 2017. godine, sukladno akcijskom planu Strategije reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH za razdoblje 2017. – 2020. godina, poduzelo određene aktivnosti na pripremi plana za usvajanje i provedbu međunarodnih računovodstvenih standarda u institucijama.
- Ministarstvo je poduzelo određene aktivnosti na način da je utvrđena inovirana programska struktura koja je usuglašena sa srednjoročnim programima rada institucija BiH i Vijeća ministara čime je stvorena jedna od temeljnih pretpostavki za izmjene i dopune Zakona o financiranju institucija BiH vezano za programsko planiranje proračuna.
- Izmjene Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u svezi s policijskim dodatkom upućene su u parlamentarnu proceduru koja još uvijek nije okončana.
- Kupljene su zgrade za smještaj institucija BiH u Sarajevu i Mostaru i pokrenuti postupci kupovine/nabave novih objekata za smještaj, međutim, još uvijek ima značajan broj institucija koje nemaju osiguran vlastiti smještaj.
- Nastavljene su aktivnosti na unapređenju kontrolnog mehanizma usklađenosti realiziranih izdataka za članarine u međunarodnim organizacijama sa Središnjom evidencijom članarina Ministarstva vanjskih poslova BiH.



- Poduzete su aktivnosti na unapređenju poslovanja preko poslovnih banaka u pogledu transferiranja sredstava na depozitni račun u Centralnoj banci BiH.
- Poduzete su aktivnosti na osiguranju uvjeta za kontrolu fakturiranih bankarskih usluga.
- Ministarstvo je, u suradnji s proračunskim korisnicima, poduzimalo aktivnosti na konačnom raščišćavanju nejasnih i nedokumentiranih salda u okviru bilančnih pozicija, ali još ima potrebe za ovim aktivnostima.
- Ministarstvo je u tekućoj godini uputilo dopis svim proračunskim korisnicima glede kratkoročnih potraživanja te sugeriralo da se posebna pozornost obrati na iskazivanje i zatvaranje potraživanja, međutim, i dalje ima prostora za poboljšanje unutarnjih kontrola kod potraživanja.
- Ministarstvo je u tekućoj godini intenziviralo aktivnosti na uspostavi sveobuhvatnog evidentiranja zaliha za proračunske korisnike koji vode i evidentiraju stanje zaliha, tako da se u 2018. godini očekuje da će proračunski korisnici samostalno moći raditi u modulu zaliha.
- Provedene su konsultacije s Ministarstvom obrane BiH u cilju efikasnog korištenja modula zaliha.
- Provode se aktivnosti s ciljem implementacije rezervne lokacije, a u svezi s projektnim planom oporavka informacijskih sustava u slučaju katastrofa.
- Proces dodjele tekućih i kapitalnih grantova nije bio predmet unutarnje revizije kod svih institucija BiH, već samo kod pojedinih institucija.
- U tekućoj godini je realiziran dio potraživanja od Hercegovačke banke (u Graničnoj policiji BiH potraživanja zatvorena u iznosu od 137.012 KM).

2.3. Nerealizirane preporuke

Uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo kako sljedeće preporuke nisu realizirane:

- Ministarstvo nije poduzimalo konkretne aktivnosti kako bi se prevazišle slabosti prisutne kod institucija BiH prilikom praćenja, kontrole naplate prihoda tako da su i ove godine, uočene iste i slične slabosti.
- Nisu poduzete aktivnosti na sustavnom reguliranju plaća i naknada svih uposlenih u institucijama BiH uzimajući u obzir zakonodavnu, sudbenu i izvršnu vlast.
- Nisu definirane procedure provedbe nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.
- Odluka o imenovanju i rješenja o utvrđivanju platnog razreda za dva zamjenika glavnog tajnika Predsjedništva BiH još uvijek nije usklađena sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH.
- Ministarstvo nije realiziralo preporuke na doradi pravilnika Vijeća ministara o telefonima, službenim vozilima i uslugama reprezentacije u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja javnih sredstava i osiguranja namjenskog i transparentnog korištenja javnih sredstava.
- Ministarstvo nije definiralo uvjete davanja, primanja i vođenja evidencija o darovima.
- Iako je određen broj institucija BiH uputio Vijeću ministara prijedlog pravilnika o specijaliziranim vozilima na usvajanje, Vijeće ministara još uvijek nije dalo suglasnost na pravilnike o specijaliziranim vozilima.
- Planiranje i kontrola izvršenja izdataka po osnovu ugovora o djelu nije značajno unaprijeđena.



- Nije unaprijeđen proces upravljanja višegodišnjim kapitalnim projektima s ciljem efikasnijeg korištenja proračunskih sredstava.
- Nisu uočena poboljšanja u tekućoj godini vezano za proces planiranja, odobravanja i kontrole grantova, niti je uspostavljen mehanizam razmjene podataka o korisnicima istih.
- U tekućoj godini, iz proračunske pričuve ponovo je vršena dodjela grantova bez utvrđivanja kriterija za dodjelu i adekvatne kontrole namjenskog trošenja dodijeljenih sredstava.
- I dalje je nizak stupanj realizacije sredstava za realizaciju IPA projekata te nema napretka u pogledu transparentnijeg izvješćivanja institucija o realizaciji IPA projekata.
- Nije bilo konkretnijih rezultata u cilju pouzdanog i točnog evidentiranja stalnih sredstava, mada je Ministarstvo upućivalo pismene akte nadležnim institucijama.
- Stalna sredstva koja se vode na „šifra Trezor“, koja se odnose na studije izvodivosti, nisu učitana u modul stalnih sredstava niti je vršen obračun amortizacije.
- Ministarstvo nije poduzimalo značajnije aktivnosti na definiranje jedinstvenih pravila i standarda te koristilo performanse modula stalnih sredstava, a cilju unapređenja procesa planiranja i odobravanja sredstava za kapitalne izdatke.
- Status državne imovine još uvijek nije riješen.
- Nisu poduzete značajnije aktivnosti vezane za način evidentiranja obračunskih tečajnih razlika, sukladno općeprihvaćenim računovodstvenim načelima.
- Ponovno su uočene slabosti i nedostaci u procesu popisa sredstava i izvora sredstava na razini institucija BiH.
- Ministarstvo nije izvršilo sveobuhvatan popis bilančnih pozicija iskazanih u Glavnoj knjizi na šifri Trezor.
- Nije kreiran plan daljnjeg razvoja informacijskog sustava, niti plan sigurnosti informacijskog sustava, te nije razmotrena realizacija interfejsa koji omogućuje automatski unos fakture iz sustava COIP u ISFU sustav.
- Nije implementiran interfejs za razmjenu podataka BPMIS s ISFU.
- Zbog nepostojanja tehničkih preduvjeta dvije institucije nisu povezane na informacijski sustav trezora putem SDH mreže.
- Nisu analizirane potrebe niti su dati prijedlozi daljnjeg unapređenja ISFU.
- Nisu analizirane stvarne potrebe za licencama prije početka implementacije projekata, niti je nabavljan minimalan broj licenci za razdoblje implementacije sustava, jer nije bilo situacija u kojima je to bilo moguće primijeniti.
- Nisu rađene analize koje prethode implementaciji novih projekata koje bi sagledale aspekte budućeg održavanja sustava kako bi se smanjila ovisnost o samo jednom ponuđaču, te osigurala adekvatna potpora i kontinuitet poslovanja.
- Ministarstvo nije sačinilo 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.
- Ministarstvo nije analiziralo troškove održavanja za sve institucije po osnovu održavanja OWIS sustava za upravljanje dokumentima, niti je predložilo model kojim bi uspostavili ekonomičnije održavanje istog.



3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

- **Unutarnje finansijske kontrole u javnom sektoru**

Unutarnje finansijske kontrole u javnom sektoru (Public Internal Financial Control –PIFC) predstavljaju cjelokupan, objedinjeni sustav koji uspostavlja izvršna vlast radi kontrole, revizije i izvješćivanja o korištenju proračunskih sredstava i efikasnog ostvarivanja poslovnih ciljeva i zadataka. Cilj ovog sustava je da osigura transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima i kontrolu javnih sredstava.

Sustav unutarnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru čine tri temeljna elementa:

1. Finansijsko upravljanje i kontrola;
2. Unutarnja revizija;
3. Središnja harmonizacijska jedinica.

Finansijsko upravljanje i kontrola: Finansijsko upravljanje i kontrola u institucijama BiH uređeni su Zakonom o financiranju institucija BiH⁴. Središnja harmonizacijska jedinica je sukladno članku 33f. stavak (2) pomenutog Zakona donijela sljedeće podzakonske akte:

- Standardi unutarnje kontrole u institucijama BiH⁵;
- Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH⁶;
- Smjernice za provedbu procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH⁷;
- Pravilnik o godišnjem izvješćivanju o sustavu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH⁸.

Tijekom revizije za 2017. godinu, kao i uvidom u Konsolidirano izvješće o sustavu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2017. godinu, ustanovili smo da je u tijeku 2017. godine ostvaren napredak u uspostavi i razvoju sustava finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, ali da još uvijek postoji značajan prostor za unapređenje kako bi stanje razvoja finansijskog upravljanja i kontrole bilo na zadovoljavajućoj razini. Ključni poslovni procesi su dokumentirani kod 60 institucija (u prethodnoj godini 40), a 52 institucije su sačinile mapu poslovnih procesa (u prethodnoj godini 33). Također, broj institucija koje izvještavaju najviše rukovodstvo o funkcioniranju sustava finansijskog upravljanja i kontrole je sa 35, koliko ih je bilo u prethodnoj godini, povećan na 42. Posebice ističemo da Ministarstvo, koje treba imati značajnu ulogu u razvoju ovog sustava, nije učinilo značajne pomake u dijelu finansijskog upravljanja i kontrole, odnosno nije izradilo mapu svih poslovnih procesa s opisima procesa, nisu identificirani i procijenjeni rizici, nije utvrđen registar rizika niti je definirana strategija upravljanja rizicima, čime se Ministarstvo izlaže značajnim rizicima poslovanja koji za posljedicu mogu imati i negativne efekte po proračun institucija BiH.

Također dajemo osvrt na stanje razvoja finansijskog upravljanja i kontrole na razini institucija BiH po ključnim komponentama COSO modela:

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

⁵ Službeni glasnik BiH broj: 61/14

⁶ Službeni glasnik BiH broj: 98/14

⁷ Službeni glasnik BiH broj: 29/15

⁸ Službeni glasnik BiH broj: 77/15



- Kontrolno okruženje u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini, a naročito u dijelu planskog pristupa poslovanju u smislu upravljanja rizicima, kao i u dijelu uspostavljanja adekvatne organizacijske strukture, ovlaštenja i odgovornosti, gdje je samo u malom broju institucija definirana odgovornost rukovoditelja za razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole iz njihove nadležnosti.
- Upravljanje rizicima je i dalje najslabije razvijena komponenta financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, s obzirom na to da postoji značajan broj institucija koje nisu izvršile procjenu utjecaja i vjerojatnoće nastanka rizika kao ni formiranje registra rizika.
- Kontrolne aktivnosti u poslovnim procesima su u značajnoj mjeri uređene zakonskim propisima kao i internim procedurama. Međutim, s obzirom na činjenicu da upravljanje rizicima nije na zadovoljavajućoj razini, postojeće kontrolne aktivnosti nisu aktuelne i potrebno ih je preurediti sukladno novim procijenjenim rizicima.
- Informacije i komunikacije još uvijek nisu na zadovoljavajućoj razini jer prethodne radnje u svezi s procjenom rizika i kontrolnim aktivnostima, koje su uvjet za efikasno funkcioniranje komunikacija, nisu još uvijek dovršene.
- Praćenje i procjena sustava financijskog upravljanja i kontrole nije razvijeno jer prethodni koraci u uspostavi ovog sustava nisu na zadovoljavajućoj razini. U većini institucija nije uspostavljen efikasan sustav izvješćivanja o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrole, a u cilju daljnjeg razvoja istog.

Unutarnja revizija: Sustav unutarnje revizije u institucijama BiH definiran je Zakonom o unutarnjoj reviziji institucija BiH⁹, Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH¹⁰. Pomenutom Odlukom je predviđeno uspostavljanje 18 jedinica unutarnje revizije koje bi vršile funkciju unutarnje revizije u 78 institucija BiH¹¹. Također, krajem godine je objavljena Odluka o usvajanju standarda unutarnje revizije u institucijama BiH¹².

Prema članku 5. Odluke o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH, institucije koje su u obvezi da uspostave jedinicu unutarnje revizije imale su rok do kraja 2012. godine da pravilnike o unutarnjem ustroju usklade s pomenutim propisima. Tijekom revizije za 2017. godinu, kao i uvidom u Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2017. godinu, ustanovili smo da je sa 31.12.2017. godine 17 Institucija, od predviđenih 18, uspostavilo ili je u postupku uspostavljanja unutarnje revizije. U sedam institucija je u potpunosti uspostavljena jedinica unutarnje revizije sukladno važećim propisima, u pet institucija jedinica je u potpunosti uspostavljena, ali djelomično popunjena, jedna institucija ima djelomično uspostavljenu i djelomično popunjenu jedinicu, dok u četiri institucije unutarnja revizija nije uspostavljena sukladno važećim propisima. Također, jedna institucija (Ministarstvo sigurnosti) nije uspostavila unutarnju reviziju.

Od predviđenih 18 jedinica unutarnje revizije, deset jedinica vrši funkciju unutarnje revizije samo u matičnoj instituciji, dok je za preostalih osam jedinica predviđeno da funkciju

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

¹⁰ Službeni glasnik BiH broj: 49/12 i 69/17

¹¹ Razlika u broju institucija navedenih u Odluci u odnosu na broj institucija za koje Ured za reviziju (74) radi reviziju financijskih 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 Agenciju za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH-BHANSa. Također, u Odluci je navedeno 79 institucija u kojima će se obavljati unutarnja revizija pošto je naveden i Službeni list BiH.

¹² Službeni glasnik BiH broj: 93/17



unutarnje revizije vrše u više institucija. S tim u svezi, jedinice unutarnje revizije su potpisale povelje unutarnje revizije i sporazume o vršenju funkcija unutarnje revizije s institucijama za koje su nadležne, izuzev Središnje jedinice unutarnje revizije Ministarstva, koja nema potpisanu povelju i sporazum s Predsjedništvom BiH i Jedinice unutarnje revizije Ministarstva pravde BiH, koja nije potpisala povelju i sporazum s Ustavnim sudom BiH, Sudom BiH i Tužiteljstvom BiH. Navedene institucije su odbile potpisati povelju i sporazum o vršenju unutarnje revizije iz određenih, po njima objektivnih, razloga, dok je Ustavni sud BiH odlučio da ne preisustvuje potpisivanju povelje o vršenju interne revizije. Tijekom 2017. godine, unutarnja revizija nije obavljena u 41 instituciji iz različitih razloga (kasno uspostavljanje ili nepostojanje jedinice unutarnje revizije, kadrovska nepopunjenost jedinica itd.).

S obzirom na to da je Zakon o unutarnjoj reviziji institucija BiH donesen još 2008. godine te da je u prethodnim godinama kroz izvješća Ureda za reviziju ukazivano na značaj uspostavljanja unutarnje revizije u institucijama BiH, kao i da je Vijeće ministara svojim zaključcima zadužilo institucije BiH da intenziviraju aktivnosti na potpunom uspostavljanju funkcije unutarnje revizije sukladno važećim propisima, smatramo da sam proces uspostavljanja funkcije unutarnje revizije teče izuzetno sporo.

Središnja harmonizacijska Jedinica (SHJ): SHJ je sačinila godišnja konsolidirana izvješća o financijskom upravljanju i kontroli i unutarnjoj reviziji u kojem je dana ocjena razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije, kao i osvrt na realizaciju zaključaka Vijeća ministara po izvješćima za 2016. godinu.

Vijeće ministara je nakon razmatranja Godišnjeg konsolidiranog izvješća unutarnje revizije za 2017. godinu donijelo zaključke u kojima se ponovno zadužuje SHJ da nastavi s razvojem sustava unutarnje revizije te da institucije nastave s dosljednom primjenom propisa. Također, doneseni su i zaključci kojima se zadužuju institucije da osiguraju sredstva i provedu procedure upošljavanja unutarnjih revizora, da rukovoditelji jedinica unutarnje revizije dosljedno primjenjuju propisanu metodologiju rada unutarnje revizije, a posebice u svezi s obveznom izradom strateških (trogodišnjih) i godišnjih planova rada jedinica unutarnje revizije te da se prati primjena preporuka danih u ranijim izvješćima unutarnje revizije.

Revizijom je konstatirano da realizacija zaključaka Vijeća ministara teče relativno sporo, što nepovoljno utječe na razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije.

Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH za razdoblje 2016.–2018. godina određeni su daljnji ciljevi i aktivnosti razvoja unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH. S tim u svezi, donesen je i Operativni godišnji akcijski plan za realizaciju Strategije za 2017. godinu, u kojem su definirani ciljevi bez konkretnih aktivnosti i rokova za koje bi bile zadužene institucije BiH.

Procesom revizije, kao i uvidom u konsolidirana izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije, ustanovili smo da se poduzimaju određene aktivnosti na realizaciji postavljenih ciljeva, ali da postoji značajan prostor za unapređenje i ubrzanje aktivnosti na ovom polju, kako bi stupanj razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH bio na zadovoljavajućoj razini.

Preporuka

Imajući u vidu navedeno, ponovno preporučamo Ministarstvu da u suradnji sa Središnjom harmonizacijskom Jedinicom, kao upravnom organizacijom u njenom sastavu, u okviru svojih nadležnosti intenzivira aktivnosti na uspostavljanju efikasnog sustava financijskog upravljanja i kontrola te funkcionalne unutarnje revizije u institucijama BiH u njenom punom kapacitetu.



- **Postupanje Ministarstva po zahtjevima proračunskih korisnika**

Ured za reviziju je tijekom pojedinačnih financijskih revizija za 2017. godinu uočio da je bilo određenih zastoja u komunikaciji između proračunskih korisnika i Ministarstva u pogledu davanja mišljenja na akte proračunskih korisnika.

U tom smislu, Ured za reviziju je aktom broj: 01-04-16-1-471-5/18 od 05.07.2018. godine zatražio od Ministarstva podatke o zaprimljenim zahtjevima proračunskih korisnika, poduzetim radnjama po istim, te obrazloženja zbog čega na određene akte proračunskih korisnika nije dan odgovor nakon dužeg vremena. Kao primjer naveli smo prijedlog Odluke o listi esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini koji je Ministarstvu upućen na mišljenje aktom Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH 25.11.2015. godine, na koji Ministarstvo nije dalo mišljenje do momenta pisanja ovog izvješća. Pomenuta Agencija je Ministarstvu uputila nekoliko urgencija za davanje mišljenja na navedeni prijedlog odluke. Također, Ministarstvo sigurnosti, odnosno Direkcija za koordinaciju policijskih tijela nije dobila odgovor na zahtjev za davanje mišljenja na Prijedlog odluke o određivanju osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koji se štite i na Prijedlog naputka o opsegu i načinu provedbe fizičke i tehničke zaštite osoba, objekata i vrijednosnih pošiljki koji je 07.03.2017. godine upućen Ministarstvu. Ministarstvo sigurnosti je 11.04.2017. godine uputilo urgenciju za davanje mišljenja.

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje suglasnosti i mišljenja Ministarstva mogli smo zaključiti da pregledi nisu dostavljeni sukladno našem zahtjevu te da je vrlo teško na bazi dostavljenih pregleda vršiti određene komparacije pomoćnih evidencija o zaprimljenim aktima proračunskih korisnika i pregleda koji se odnose na radnje koje je poduzeo Ministarstvo.

Ipak, dostavljeni pregledi i analiza koju smo proveli pokazuju da 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 jer nam nisu ni dostavljeni.

Posebice je važno navesti izostanak odgovora po aktima ili prijedlozima akata, koji imaju financijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj.

Preporuka

Preporučamo Ministarstvu da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva proračunskih korisnika, posebice kada je u pitanju davanje mišljenja i suglasnosti na akte koje pripremaju proračunski korisnici, prije svega radi potpunog izvršenja dodijeljenih nadležnosti, kao i zbog svih negativnih posljedica koje izostanak postupanja Ministarstva ima na određenu oblast koja je obuhvaćena tim aktima.

Potrebno je uspostaviti 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.

- **Upošljavanje u Institucijama BiH – primjena Zaključka Vijeća ministara**

Vijeće ministara je, u svezi sa provođenjem mjera iz Reformske agende, uvelo dodatnu kontrolu nad upošljavanjem u institucijama BiH, pa je 2016. godine donijelo Zaključak, uz dvije izmjene¹³, kojim obvezuje sve institucije BiH iz njegove nadležnosti da, prije raspisivanja javnog oglasa radi popunjavanja upražnjenih ili novih radnih mjesta, pribave



suglasnost Vijeća ministara, uz istaknutu odgovornost rukovoditelja Institucija za provođenje ovog Zaključka.

Prema raspoloživim informacijama, pomenuti Zaključak predložen je i razmatran na sjednici Vijeća ministara kao točka dnevnog reda pod tekućim pitanjima, zbog čega mu nisu prethodile aktivnosti propisane Poslovníkom o radu VM-a, kao što je slučaj kod pripreme i predlaganja ostalih materijala za razmatranje na sjednicama VM-a.

Analizom primjene spomenutog Zaključka, kroz pojedinačne revizije u institucijama BiH, konstatirali smo da su Institucije uglavnom postupale po Zaključku i da su upućivale zahtjeve Vijeću ministara za dobivanje suglasnosti za upošljavanje u okvirima odobrenih sredstava u proračunu za 2017. godinu. Zahtjevi za upošljavanje su upućivani i u slučajevima odlazaka uposlenika iz institucije, u slučaju smrti uposlenog i sl.

Međutim, utvrđeno je da Vijeće ministara, u značajnom broju slučajeva, nije odgovorilo institucijama na njihove zahtjeve o odobravanju upošljavanja ili su ovakvi odgovori duže razdoblje bili na čekanju kod Vijeća ministara.

Navedeno ukazuje da se Zaključak koji je Vijeće ministara nametnulo kao obvezu institucijama BiH ne provodi na adekvatan način u praksi. Naime, očekivano je da Vijeće ministara u potpunosti poštuje akt koji je sam donijelo na način da, u razumnom roku, uzimajući u obzir Zakon o proračunu institucija BiH za 2017. godinu i potrebu institucija za upošljavanjem, razmatra zahtjeve Institucija prema prethodno utvrđenim prioritetima, i donese odluku o davanju ili uskraćivanju suglasnosti za upošljavanje. Izostanak odgovora po dostavljenim zahtjevima može ugroziti plansko pristupanje upravljanju ljudskim resursima u institucijama BiH ili ograničiti određene aktivnosti institucije koje ovise o samom odgovoru Vijeća ministara. Institucije su, u ovim slučajevima, pribjegavale drugim mehanizmima pokrivanja radnih zadataka uključenih u plan i program rada za tekuću godinu, i to putem ugovora o radu na određeno vrijeme, ugovora o djelu, itd.

Tijekom revizije Generalnog tajništva Vijeća ministara čije nadležnosti, između ostalog, obuhvaćaju i praćenje realizacije odluka Vijeća ministara, tražili smo dostavljanje podataka o zaprimljenim zahtjevima sukladno predmetnom Zaključku Vijeća ministara, uz navođenje razloga za izostanak razmatranja zaprimljenih zahtjeva na sjednicama Vijeća ministara.

Generalno tajništvo Vijeća ministara dostavilo je pregled podnesenih zahtjeva po Zaključku Vijeća ministara u 2017. godini. Prema dostavljenom pregledu 50 institucija je podnijelo ukupno 89 zahtjeva, od kojih je 31 odobren (za 19 institucija), dok 58 zahtjeva (za 31 instituciju) Vijeće ministara uopće razmatralo. Uočeno je da su neki zahtjevi rješavani samo nekoliko dana od zaprimanja, dok su drugi čekali i po godinu dana, ili uopće nisu razmatrani bez navođenja razloga nerazmatranja.

U svezi s navedenim ističemo da je Središnja jedinica za unutarnju reviziju Ministarstva financija i trezora BiH, krajem 2017. godine, obavila unutarnju reviziju „Efekti Zaključka Vijeća ministara na zapošljavanje državnih službenika u institucijama BiH“. U izvješću unutarnje revizije su, između ostalog, konstatirane slabosti u vođenju evidencija, o zaprimljenim zahtjevima za dobivanje saglasnosti za zapošljavanje, u Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara, njihovom rangiranju (prioriteti utvrđeni na bazi utvrđenih kriterija) u pogledu delegiranja na dnevni red Vijeća ministara i njihovom tekućem statusu.

U kontekstu primjene Zaključka Vijeća ministara, ističemo i to da su institucije BiH, putem internih premještaja koji su izuzeti iz spomenutog Zaključka, koristile mehanizam rezervnih listi, sukladno članku 29. stavak 5. Zakona o u državnoj službi u institucijama BiH, te na određen način izbjele obvezu postupanja po Zaključku.



Naime, internim premještajem osoba koje su prethodno primljene po javnom oglasu (uz prethodno pribavljenu suglasnost za upošljavanje) u tijeku probnog rada od godinu dana, institucije su, korištenjem rezervnih listi, primale državne službenike za koje nije tražena suglasnost Vijeća ministara. Na takav način je u 2017. godini, prema podacima Agencije za državnu službu, primljeno 18 dodatnih državnih službenika bez suglasnosti Vijeća ministara.

Preporuka

Vijeće ministara je obvezno postupati po vlastitom Zaključku I na taj način pokazati da je njegovo donošenje imalo svrhu koja će proizvesti pozitivne efekte za Institucije BiH. U tom smislu smatramo da se zahtjevi Institucija po danom Zaključku trebaju razmatrati redovno, uz prethodno utvrđene kriterije po kojima će zaprimljeni zahtjevi biti rangirani, a sukladno tome i izvršeni na dnevni red sjednica Vijeća ministara.

Također, potrebno je da Generalno tajništvo Vijeća ministara uspostavi pouzdane evidencije o zaprimljenim zahtjevima, njihovom rangiranju u pogledu prioriteta i o statusu zahtjeva u pogledu davanja ili odbijanja suglasnosti za zapošljavanje sa adekvatnim obrazloženjima.

4. RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINACIJSKO IZVJEŠĆIVANJE

Funkcioniranje Informacijskog sustava finacijskog upravljanja (ISFU) s finacijsko-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 te pojedinačnim naputcima i instrukcijama Ministarstva.

Ministarstvo je 01.03.2018. godine izvršilo zatvaranje razdoblja u Glavnoj knjizi trezora za 2017. godinu, ali je na temelju pojedinačnih zahtjeva nekoliko proračunskih korisnika Ministarstvo dozvolilo da se naknadno provedu odgovarajuća korektivna knjiženja u cilju iskazivanja stvarnog stanja i točnosti godišnjih finacijskih izvješća. S obzirom na to da se duže čekalo na učitavanje i prijenos dnevnika iz modula zaliha u Glavnu knjigu od strane Službe za zajedničke poslove institucija BiH, sustavno zatvaranje Glavne knjige trezora (zatvaranje prihoda i rashoda) je izvršeno 10.04.2018. godine. Sustavnim zatvaranjem Glavne knjige trezora omogućen je uvid u tekući finacijski rezultat (ukupan i pojedinačno po izvorima financiranja) i akumulirani višak prihoda nad rashodima po izvorima financiranja (fondovima).

Finacijsko izvješćivanje: Zakonom o financiranju institucija BiH¹⁴ i Pravilnikom o finacijskom izvješćivanju institucija BiH¹⁵ definiran je način finacijskog izvješćivanja o realizaciji i korištenju proračunskih sredstava i stanju sredstava, obveza i izvora sredstava proračunskih korisnika.

Kontrola nad izvršenjem rashoda Proračuna institucija BiH za 2017. godinu vršena je putem ISFU sustava unosom operativnih mjesečnih proračuna proračunskih korisnika na temelju

¹⁴ Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13.

¹⁵ Službeni glasnik BiH, broj 25/15



dostavljenih tromjesečnih i godišnjih planova dinamike rashoda iskazanih mjesečno na sintetičkim ekonomskim kategorijama. U Odsjeku za analize planiranja i izvršenja proračuna i Odsjeku za kontrolu i izvješćivanje Ministarstva, angažirani su suradnici/analitičari koji su analizirali i kontrolirali izvršenja proračuna proračunskih korisnika i financijska izvješća. Navedene analize se koriste za unapređenje procesa izvješćivanja u narednim proračunskim ciklusima.

Svih 75 proračunskih korisnika je sačinilo i podnijelo financijska izvješća za proračunsku 2017. godinu. Obrasci Godišnjeg financijskog izvješća se popunjavaju preuzimanjem salda iz Glavne knjige. Na temelju pregleda dostavljenih izvješća za 2017. godinu po proračunskim korisnicima, uočeno je kako su kod određenog broja proračunskih korisnika, na zahtjev Ministarstva, u ožujku, travnju i svibnju 2018. godine vršene ispravke u financijskim izvješćima.

Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH od 14.12.2017. godine propisana je obveza institucijama 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 30.06.2018. godine te da o istom pismeno obavijeste Ministarstvo i Ured za reviziju.

Na temelju predočene dokumentacije kao i pregledom web stranica proračunskih korisnika ustanovili smo da četiri institucije nisu objavile svoja izvješća na web stranici, od čega dvije institucije ne posjeduju web stranicu. Određeni broj institucija nakon objavljivanja godišnjih financijskih izvješća na svojim web stranicama nisu o istom pismeno obavijestile Ministarstvo i Ured za reviziju.

Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor: Na razini institucija BiH još uvijek nisu usvojeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS), za čije usvajanje je nadležno Povjerenstvo za računovodstvo i reviziju BiH, sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji BiH. Usvajanjem navedenih standarda osigurala bi se izrada pouzdanih financijskih izvješća koja bi bila interno i međunarodno usporediva. Zakonom je precizirano da će do objavljivanja Međunarodnih računovodstvenih standarda za vlade i druge pravne osobe iz javnog sektora, proračuni, proračunski korisnici i vanproračunski fondovi u BiH primjenjivati važeće propise institucija BiH, entiteta i Distrikta o računovodstvu i financijskom izvješćivanju.

U Strategiji reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2017.–2020. godina (stub 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. Prema raspoloživim informacijama, možemo konstatirati da su najznačajnije aktivnosti pripreme za usvajanje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor vezane za realizaciju projekta koji bi trebao biti financiran iz donatorskih sredstava (tehničke pomoći), a koji još nije započeo.

Preporuka

Preporučamo Ministarstvu da u suradnji s Vijećem ministara i nadležnim povjerenstvom nastavi s aktivnostima osiguranja temeljnih pretpostavki za usvajanje i primjenu Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.



5. PRORAČUN

Na temelju članka IV. 4. a), b), c) i članka VIII. 1. Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština BiH je na sjednici Zastupničkog doma, održanoj 14.12.2016. godine, i sjednici Doma naroda, održanoj 15.12.2016. godine, usvojila Zakon o Proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2017. godinu¹⁶. Prema istom ukupni prihodi i rashodi su utvrđeni u iznosu od **1.961.157.177 KM**. Rashodi institucija BiH odobreni su u iznosu od **950.000.000 KM**, a rashodi za servisiranje vanjskog duga **1.011.157.177 KM**. Sukladno zakonu o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini¹⁷, Vijeće ministara, Vlada Republike Srpske i Vlada Federacije BiH su zaključile sporazum o usvajanju dokumenta Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2017.–2019. godine, prema kojem je utvrđen okvir za financiranje institucija BiH u iznosu od 950 milijuna KM, uz izdvajanje s jedinstvenog računa Uprave za neizravno oporezivanje 750 milijuna za svaku godinu. Ostatak od 200 milijuna je planiran na bazi ostvarenih prihoda u prethodnim godinama i očekivane realizacije neporeznih prihoda.

Ministarstvo je prema usvojenom Globalnom okviru fiskalne bilance, pripremlilo nacrt Dokumenta okvirnog proračuna za razdoblje 2017.–2019. godine s indikativnim gornjim granicama rashoda. Gornje granice rashoda utvrđene su na razini odobrenog proračuna za 2016. godinu, osim kod pojedinih institucija kod kojih su ove granice povećane ili smanjene sukladno planiranim aktivnostima i aktivnostima vezanim za reformske procese. Tako su ukupni zahtjevi institucija BiH za proračunskim sredstvima u 2017. godini iznosili **1.191.998.000 KM**, što je u odnosu na gornju granicu rashoda (**921.428.000 KM**) više za **270.570.000 KM**, a u odnosu na odobreni proračun više za **241.998.000 KM**. Ministarstvo je pristupilo procjeni opravdanosti podnesenih zahtjeva proračunskih korisnika, obavljalo konzultacije s proračunskim korisnicima i davalo odgovarajuće mišljenje o opravdanosti podnesenih zahtjeva, o čemu postoje i zabilješke.

Odobreni Proračun u dijelu rashoda je, prema članku 14. Zakona o financiranju institucija, u tijeku godine uvećan za prenesena namjenska sredstva za financiranje programa posebne namjene te višegodišnjih kapitalnih projekata usvojenih od Vijeća ministara u iznosu od **317.386.596 KM**, tako da je ukupni Proračun za 2017. godinu, bez servisiranja vanjskog duga, iznosio **1.267.386.596 KM**, a sa servisiranjem vanjskog duga **2.278.543.773 KM**.

Prestrukturiranje rashoda: Prema članku 16. Zakona o financiranju institucija BiH i članku 20. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2017. godinu, Ministarstvo može, na zahtjev proračunskog korisnika, donositi odluke o prestrukturiranju rashoda institucija Bosne i Hercegovine u okviru odobrenog proračuna za 2017. godinu, s tim da se sredstva predviđena za kapitalne izdatke i bruto plaće i naknade ne mogu prestrukturirati u druge namjene. Ministarstvo je u 2017. godini donijelo 93 odluke o prestrukturiranju rashoda u ukupnom iznosu od **10.960.925 KM** ili **1,15%** u odnosu na odobreni proračun za 2017. godinu. Sedam proračunskih korisnika nije dobilo suglasnost za promjenu strukture rashoda jer su zahtjevi bili neopravdani, dok je za osam proračunskih korisnika djelomično odobren zahtjev za prestrukturiranjem rashoda na temelju dostavljenih analiza potreba za prestrukturiranjem. Rashodi proračunskih korisnika su uglavnom prestrukturirani zbog nedostatno odobrenih sredstava na određenim ekonomskim kategorijama u odnosu na opseg poslovnih aktivnosti i planirane programske zadatke, nepredviđenih rashoda na koje korisnici nisu mogli utjecati i zbog nemogućnosti provedbe postupaka javnih nabava (nedostatan broj tehnički prihvatljivih ponuda, žalbe učesnika u postupku javnih nabava itd.). Prestrukturiranjem su umanjeni tekući izdaci u iznosu od

¹⁶ Službeni glasnik BiH broj 94/16 od 23.12.2016. godine

¹⁷ Službeni glasnik BiH broj 63/08



7.316.925 KM, dok su povećani kapitalni izdaci u iznosu od 7.231.925 KM i tekući grantovi i transferi u iznosu od 85.000 KM. Najveći iznos povećanja na kapitalnim izdacima je iskazan na poziciji nabava opreme u iznosu od 7.029.825 KM i najvećim dijelom se odnosi na nabavu helikoptera za Ministarstvo obrane (5.560.000 KM) na temelju Odluke Vijeća ministara. Kod tekućih izdataka najveći iznos povećanja evidentiran je kod ugovorenih usluga u iznosu od 754.765 KM i putnih troškova u iznosu od 514.380 KM. S druge strane, kod tekućih izdataka najveći iznos umanjenja evidentiran je na pozicijama izdaci za tekuće održavanje (3.216.800 KM), nabava materijala (1.839.500 KM) i izdaci za usluge prijevoza i goriva (1.661.700 KM). Ministarstvo je sukladno članku 20. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2017. godinu izvijestilo Parlamentarnu skupštinu BiH o izvršenim prestrukturiranjima proračunskih rashoda u institucijama BiH.

Programsko planiranje proračuna: Vijeće ministara je usvojilo Strategiju reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2017.–2020. godina. Cilj ove Strategije je da unaprijedi sustav javnih financija kako bi se osigurala veća funkcionalnost, transparentnost, odgovornost i učinkovitost u upravljanju javnim sredstvima. Jedna od mjera predviđena navedenom strategijom je unapređenje planiranja sredstava u srednjoročnim i godišnjim proračunskim dokumentima sukladno strateškim dokumentima putem uspostavljenog programskog planiranja proračuna u institucijama BiH. Da bi se uspostavilo programsko planiranje proračuna na razini institucija BiH, jedna od ključnih aktivnosti je priprema izmjena i dopuna Zakona o financiranju institucija BiH u cilju osiguranja pretpostavki za usvajanje i praćenje proračuna institucija BiH i u programskom formatu. Rok za donošenje odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o financiranju prema Strategiji je 2017.–2018. godina.

Ministarstvo je poduzelo određene aktivnosti na način da je početkom 2018. godine održalo sastanke sa svim proračunskim korisnicima u cilju usuglašavanja programske strukture iskazane u zahtjevu za proračun sa strukturom u srednjoročnim planovima rada institucija BiH. Na sastancima je utvrđena inovirana programska struktura koja je usuglašena sa srednjoročnim programima rada institucija BiH i Vijeća ministara. Navedenom aktivnošću je stvorena jedna od temeljnih pretpostavki za izmjene i dopune Zakona o financiranju institucija BiH.

Preporuka

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

Ukupno ostvareni prihodi i primici u 2017. godini iznose 2.017.214.739 KM, od čega se na prihode za financiranje Institucija odnosi 1.029.683.128 KM, a na prihode za servisiranje vanjskog duga 988.292.194 KM¹⁸.

Ukupno ostvareni rashodi Proračuna Institucija BiH u 2017. godini iznose 1.930.643.987 KM i odnose se na rashode institucija u iznosu od 948.145.821 KM i na servisiranje javnog duga u iznosu od 983.258.749 KM¹⁹. Ukupno ostvareni rashodi Proračuna institucija BiH u 2017. godini, u odnosu na ukupno ostvarene rashode Proračuna institucija BiH u 2016. godini, veći su za 298.235.344 KM. Veći iznos rashoda u 2017. godini u odnosu na 2016. godinu je uglavnom zbog veće realizacije vanjskog duga, višegodišnjih projekata i tekućih grantova i transfera.

Tekući izdaci ostvareni su u iznosu od 801.704.568 KM, ili 91% u odnosu na ukupni proračun za ovu poziciju (884.956.165. KM). Ukupni tekući izdaci institucija BiH su, u odnosu na prethodnu godinu, veći za 5,4 milijuna.

Kapitalni izdaci ostvareni su u iznosu od 96.383.887 KM ili 34% u odnosu na ukupni proračun za ovu poziciju (287.078.004 KM), zbog niskog postotka izvršenja višegodišnjih projekata. U odnosu na prethodnu godinu, izvršenje kapitalnih izdataka je veće za 15,5 milijuna.

Tekući grantovi i transferi ostvareni su u iznosu od 19.830.653 KM, ili 66% u odnosu na ukupni proračun za ovu poziciju (29.894.340 KM) i veći su za oko 4,5 milijuna KM u odnosu na prethodnu godinu.

Kapitalni grantovi su ostvareni u iznosu od 1.869.108 KM, ili 27% u odnosu na ukupni proračun za ovu poziciju (6.954.926 KM), što je manje za oko 952.688 KM u odnosu na prethodnu godinu.

Izravni transferi s Jedinственog računa trezora ostvareni su u iznosu od 27.822.646 KM, ili 48% u odnosu na ukupni proračun (57.737.747 KM) i veći su za 13,8 milijuna u odnosu na prethodnu godinu.

Sredstva pričuva su realizirana u iznosu od 534.960 KM ili 70% u odnosu na ukupni proračun (765.413 KM) i ista su veća za 175.370 KM u odnosu na prethodnu godinu.

Ukupni ostvareni izdaci za servisiranje vanjskog duga iznose 983.258.749 KM, ili 94% u odnosu na proračun (1.011.157.177 KM) i veći su za 260.133.086 KM u odnosu na prethodnu godinu.

Pregled prihoda i primitaka i financiranja i Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama prikazan je u prilogu Izvješća.

¹⁸ Iznos od 760 583 KM iskazan je i u iznosu prihoda institucija i u iznosu za servisiranja javnog duga, zbog čega je isključen iz iznosa ukupno ostvarenih prihoda. Izdaci za servisiranje javnog duga nisu bili predmet revizije za 2017. godinu.

¹⁹ Isto kao što je navedeno u fusnoti jedan, isti iznos je iskazan i u iznosu rashoda institucija i u iznosu za servisiranja javnog duga, zbog čega je isključen iz iznosa ukupno ostvarenih rashoda



7. PRIHODI I PRIMICI

Konsolidirana bilanca institucija BiH, koja se odnosi na prihode i primitke, temelji se na podacima o ostvarenim i naplaćenim prihodima, primicima i potporama za financiranje koji se, sukladno člancima 2. i 19. Zakona o financiranju institucija BiH, iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja²⁰.

Ukupno ostvareni prihodi, potpore i primici za financiranje institucija BiH u 2017. godini iznose **2.017.214.739 KM** ili **103%** u odnosu na projekciju **1.961.157.177 KM** iskazanu u Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2017. godinu.²¹

U narednoj tablici dan je pregled planiranih i ostvarenih prihoda u 2017. godini prema strukturi prikazanoj u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH:

	Izvori i namjena prihoda	Proračun za 2017. g.	Ostvareno u 2017. g.	Ostvareno u 2016. g.	Razlika (4-3)	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5	6	7
A	Prihodi i potpore za financiranje institucija BiH	888 877.000	925 614 657	934 657.359	36.737.657	104
B	Ostalo financiranje i primici	61.123 000	104 068 471	50 348 565	42 945 471	123
	UKUPNO PRIHODI ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA (A+B)	950.000.000	1.029.683.128	985.005.924	79.638.128	108
C	Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH	1.011.157.177	988 292.194	727.893 258	- 22 864 983	98
	UKUPNI PRIHODI (A+B+C)	1.961.157.177	2.017.214.739	1.712.214.577	56.057.562	103

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

B – Ostalo financiranje i primici prikazani u iznosu 104.068.471 KM odnose se na preneseni višak sredstava prethodnih godina (60.324.000 KM), primitke od sukcesije (21.987.619 KM), primitke od prodaje stalnih sredstava (1.220.637 KM) i uplaćenih kreditnih sredstava Razvojne banke Vijeća Evrope (CEB) za višegodišnji projekt "Projekt izgradnje Državnog zatvora" (20.536.215 KM). Primici od sukcesije sastoje se od uplaćenih sredstava na osnovu Ruskog klirinškog duga (20.700.684 KM) i uplaćenih sredstava na osnovu Aneksa "C" Sporazuma o pitanjima sukcesije (1.286.935 KM).

C – Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH najvećim dijelom se odnose na prihode od neizravnih poreza raspodijeljene na Federaciju BiH, Republiku Srpsku i Brčko distrikt BiH, te prihode od državnih institucija i ostalih prihoda. Manje ostvareni prihodi po ovom osnovu u odnosu na iznos planiran Zakonom o proračunu za 2017. godinu je zbog činjenice da je u planirani iznos uključena pričuva – korektivni faktor od 5% za eventualno pokrivanje

²⁰ Modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja prema članku 27. Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH znači da se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i mjerljivi, da se ne priznaju uslijed procjene vrijednosti imovine i da se za donacije u naturalnom obliku ne iskazuju prihodi, nego se evidentiraju prema procijenjenoj vrijednosti zaduženjem stalnih sredstava i odobrenjem izvora sredstava

²¹ Službeni glasnik BiH, broj 94/16



neplaniranih troškova (nova zaduženja, nepovoljna kretanja tečaja valuta, porast kamatnih stopa i sl.).

U Strukturi izvora financiranja najveće je učešće prihoda od neizravnih poreza u ukupnom iznosu od 750.000.000 KM.

Porezni prihodi: Porezni prihodi se odnose na prihode od neizravnih poreza²² za financiranje Institucija BiH koje uplaćuje Uprava za neizravno oporezivanje BiH. Ovi prihodi u 2017. godini ostvareni su 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. Navedeni iznos predstavlja dio od ukupno ostvarenih prihoda od neizravnih poreza koji se kao planska projekcija uključuju u proračun Institucija BiH za tekuću godinu na temelju Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH, koji usvaja Fiskalno vijeće BiH prema odredbama Zakona o Fiskalnom vijeću BiH²³.

Neporezni prihodi: Neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 161.706.052 KM ili 117% u odnosu na projekciju od 137.872.000 KM. Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovitih aktivnosti iz svoje nadležnosti. Najvećim dijelom u ukupnim neporeznim prihodima učestvuju prihodi od posebnih naknada i pristojbi koje ostvaruju Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH, Ured za veterinarstvo BiH, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH i drugi (ukupno 52.166.767 KM), zatim prihodi od osobnih i putnih isprava i registracije vozila (32.144.549 KM) te prihodi od pristojbi u postupku neizravnog oporezivanja (25.757.687 KM). Mada su u većini slučajeva stvoreni preduvjeti da proračunski korisnici mogu vršiti sravnjenja uplata sa pomoćnim evidencijama još uvijek nisu osigurani uvjeti da sve institucije mogu na efikasan i pouzdan način izvršiti kontrolu naplate neporeznih prihoda.

Provođenjem pojedinačnih revizija kod proračunskih korisnika konstatirano je, kao i prethodnih godina, da još uvijek postoje slabosti sustava unutarnjih kontrola kod procesa praćenja, evidentiranja i naplate neporeznih prihoda, a odnose se na sljedeće:

- neefikasno praćenje naplaćenih i nenaplaćenih sredstava po pravosnažnim sudskim presudama, sudskih pristojbi, prekršajnih naloga zbog nedostatka vanbilančnih evidencija kao i problema uvezivanja uplata sa konkretnim predmetom iz razloga što podaci o uplatama u Glavnoj knjizi nisu povezani sa konkretnim predmetom na koji se odnosi uplata (Sud BiH, Pravobraniteljstvo BiH, Granična policija BiH);
- problemi sa naplatom sudske pristojbe, kao i naplatom troškova kaznenog postupka i protupravne imovinske koristi jer nije riješen problem prinudne naplate od obveznika pristojbe tako da svake godine ostaju značajna nenaplaćena sredstva sa visokim rizikom od zastare istih (Sud BiH);
- Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH nije osigurana informatička potpora za kontrolu naplate prihoda od izdavanja osobnih isprava, putnih isprava i dokumenata za registraciju vozila s obzirom na to da Agencija nema tehničkih mogućnosti provjere uplata i sravnjenja prihoda u Glavnoj knjizi, kompariranjem podataka iz Glavne knjige o naplatama i dokumentaciji vezanoj za uplate. Naime, dokazi o uplati naknada i pristojbi od osobnih isprava, putnih isprava i registracije vozila u BiH na Jedinostveni račun trezora se dostavljaju nadležnim

²² 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, akcize, porez na dodanu vrijednost i sve druge poreze zaračunate na robu i usluge, uključujući i poreze na promet i putarine

²³ Službeni glasnik BiH, broj 63/08



organima koji su disperzirani na različitim lokalitetima, a izvode o dnevnim promjenama, na kojim su iskazane i predmetne uplate, knjiži Ministarstvo;

- nije uspostavljen sustav sravnjenja prihoda od naknade za memorijske kartice za digitalne tahografe jer u Ministarstvu prometa i komunikacija BiH nemaju podatke o tiskanim i isporučenim karticama. Za personalizaciju tahografskih kartica nadležna je Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH koja ne vrši sravnjenje prihoda jer nema podatke o uplatama, a evidentira rashode u svezi sa nabavom i personalizacijom kartica. Za prihod od homologacije vozila nije utvrđena posebna šifra, pa se isti i dalje evidentiraju zajedno sa prihodima od pristojbi, molbi, prijedloga, prijava i drugih podnesaka (Ministarstvo prometa i komunikacija-naplata taksi, naplata posebnih naknada i pristojbi i naplata novčanih kazni);
- izvještaji o nenaplaćenim prekršajnim nalogima koje generira Registar novčanih kazni (ROF) nisu pouzdani iz razloga što nije izvršena nadogradnja sukladno zakonskim izmjenama kojima je ostavljena mogućnost oslobađanja plaćanja druge polovine izrečene novčane kazne ukoliko se prihvati odgovornost za prekršaj i u roku od 8 dana izvrši uplata polovine od iznosa izrečene novčane kazne;
- evidentiranje prihoda od novčanih kazni u glavnoj knjizi Ministarstva pravde BiH koje ne posjeduje podatke o izdanim dokumentima, niti je u njegovoj nadležnosti izdavanje prekršajnih naloga;
- sustav praćenja naplate prihoda nije u punoj mjeri efikasan i pouzdan s obzirom na to da se potraživanja po različitim osnovama ne evidentiraju u Glavnoj knjizi (potraživanja temeljem izrečenih novčanih kazni Središnjeg izbornog povjerenstva, potraživanja od avio-kompanija Direkcije za civilno zrakoplovstvo, potraživanja temeljem izdanih prekršajnih naloga avio-kompanijama (Granična policija) i potraživanja drugih institucija po sličnim osnovama);
- neodgovarajući sustav praćenja i kontrole naplate prihoda temeljem prostojski u carinskom postupku zbog nedostatka tehničkih mogućnosti za elektronske provjere o uplatama i sravnjenju prihoda koji su evidentirani u Glavnoj knjizi (Uprava za neizravno oporezivanje BiH);

Ponovno preporučamo Ministarstvu da, u suradnji s navedenim institucijama, u cilju prevazilaženja navedenih slabosti kontrole naplate prihoda, usmjeri aktivnosti ka osiguranju efikasnog sustava kontrole naplate prihoda i izvješćivanja o naplaćenim i nenaplaćenim prihodima. Poduzimanjem dodatnih mjera za pravodobnu naplatu prihoda te uvođenjem evidencija na način koji osigurava bolju naplatu istih, smanjio bi se rizik da svi prihodi nisu obračunati i naplaćeni.



8. RASHODI

Rashodi na razini institucija BiH ostvareni u 2017. godini prikazani su u sljedećem pregledu:

Red. br.	Vrsta rashoda	Iznos (KM) 2017	Iznos (KM) 2016	Indeks 3/4	Udio u ukupnim rashodima
1	2	3	4	5	6
I	Tekući izdaci	801.704.568	796.276.591	101	84,55
1	Bruto plaće i naknade	530.003.234	526 877.509	101	55,90
2	Naknade troškova uposlenih	110.940.072	115 956 967	96	11,70
3	Putni troškovi	15.320.763	15 362 277	100	1,62
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	6 737.445	7 563 925	89	0,71
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	16 633 206	15.931.027	104	1,75
6	Nabava materijala	33.999.799	33 573 673	101	3,59
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	8.571.237	9 709 475	88	0,90
8	Unajmljivanje imovine i opreme	23.985 015	18 632 220	129	2,53
9	Izdaci za tekuće održavanje	15.279 082	16 025 309	95	1,61
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	2 095.487	1 966 802	107	0,22
11	Ugovorene i druge posebne usluge	38 139 227	34 677.407	110	4,02
II	Kapitalni izdaci	96.383.887	80.932.752	119	10,17
12	Nabava zemljišta	0	153.736	0	0,00
13	Nabava građevina	49 834 672	38 058 122	131	5,26
14	Nabava opreme	34.205.123	27.471.961	125	3,61
15	Nabava ostalih stalnih sredstava	0	21 000	0	0,00
16	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	8 788 585	12 957 996	68	0,93
17	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	3 555 508	2 269 937	157	0,37
III	Tekući grantovi	19.830.653	15.310.368	130	2,09
IV	Kapitalni grantovi	1.869.108	2.821.796	66	0,20
V	Izdaci za inozemne kamate	0	294.313	0	0,00
	UKUPNO RASHODI PRORAČUNSKIH KORISNIKA	919.788.216	895.635.820	103	97,01
VI	Izravni transferi s JRT-a	27.822.646	13.972.174	199	2,93
VII	Rezerviranja	534.960	359.590	149	0,06
	UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BIH	948.145.821	909.967.585	104	100



8.1. Tekući Izdaci

8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća

Na poziciji bruto plaća i naknada iskazano je izvršenje u iznosu od 530.003.234 KM ili 96% u odnosu na raspoloživa sredstva za 2017. godinu, od čega su neto plaće i naknade plaća 310.520.140 KM, a porezi i doprinosi na plaće i naknade plaća 219.483.094 KM. Prosječan broj uposlenih za koji su isplaćene plaće je 22.029, a ukupan broj uposlenih sa 31.12.2017. godine bio je 21.967.

Izvršenje na ovoj poziciji predstavlja povećanje za oko 3.125.725 KM u odnosu na prethodnu godinu, nastalo uslijed efekta povećanja koeficijenata policijskim službenicima temeljem usvojenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknada u institucijama Bosne i Hercegovine, većeg iznosa isplaćenih stimulacija u Ministarstvu obrane BiH i unaprjeđenja uposlenika putem internog popunjavanja upražnjenih radnih mjesta. U ukupnim rashodima institucija BiH za 2017. godinu ovi rashodi učestvuju sa 56% i čine pojedinačno najveći izdatak proračuna.

Plaće i naknade uposlenih, imenovanih i izabranih lica u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH²⁴ (71 institucija), Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH²⁵ (tri institucije) te odlukama Ustavnog suda BiH kojim su uređene plaće i naknade sudaca Ustavnog suda BiH i ostalih uposlenih u Ustavnom sudu BiH.

Zbog različitih zakonskih rješenja u praksi nije zadovoljeno načelo "ista plaća za isti posao" u svim institucijama BiH, te pojedini uposleni sa srednjom ili viskom stručnom spremom u različitim institucijama imaju različitu plaću, iako obavljaju isti ili sličan posao. Pitanje naknada uposlenih također nije jedinstveno regulirano za uposlene u zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti (na primjer isplata regresa, toplog obroka, prijevoza, odvojenog života i dr.), što smatramo neprimjerenim i diskriminirajućim postupanjem, s obzirom na to da se radi o naknadama iz radnog odnosa koje nisu sastavni dio plaće uposlenih te bi, u tom smislu, trebale biti izjednačene za sve uposlene u institucijama Bosne i Hercegovine.

Iako je Vijeće ministara u više navrata iniciralo izmjenu Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, ista nije dobila potrebnu podršku u Parlamentarnoj skupštini BiH. Posljedica različitog reguliranja prava iz radnog odnosa su brojni sudski sporovi i neravnopravan položaj uposlenih u institucijama koje se financiraju iz proračunskih sredstava.

Preporuka

Ponovo ukazujemo na potrebu sustavnog pristupa problematici reguliranja pitanja plaća i naknada svih uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine.

Policijski dodatak: Odredbama članka 19. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da policijskim službenicima uposlenim u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH pripada pravo na poseban dodatak (policijski dodatak). Definirano je da pojedinačno rješenje o utvrđivanju posebnog dodatka za policijske službenike donosi ravnatelj policijske agencije, temeljem podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona. Provedenom revizijom u

²⁴ Službeni glasnik BiH br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16 i 72/17

²⁵ Službeni glasnik BiH br. 90/05, 32/07



Institucijama BiH konstatirano je da podzakonski akt za isplatu posebnog dodatka policijskim službenicima još uvijek nije donesen, iako je Zakon stupio na snagu 2008. godine. Isplata dodatka je odobravana kroz sustav obračuna plaća i to temeljem akata koje su donijeli rukovoditelji tih institucija. Također, ovim Zakonom nije utvrđeno pravo na poseban dodatak policijskim službenicima uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, jer je ista uspostavljena u 2011. godini, nakon stupanja na snagu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Naime, Direkcija je na temeljem odredaba Odluke Vijeća ministara o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i uposlenih između Ministarstva sigurnosti BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije, preuzela dio uposlenih u 2011. godini, a istom Odlukom je propisano da policijski službenici u Direkciji zadržavaju pravo na poseban dodatak.

Uzimajući u obzir da bi se pravilnik o policijskom dodatku odnosio na sve policijske agencije na razini BiH, a da Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije obuhvaćena Direkcija za koordinaciju policijskih tijela u BiH, sredinom 2017. godine Vijeću ministara je upućen Nacrt zakona o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u cilju stvaranja pretpostavki da se i Direkcija obuhvati Pravilnikom o policijskom dodatku koji treba biti donesen. Parlamentarna skupština BiH je na 54. sjednici Zastupničkog doma, održanoj u prosincu 2017. godine i na 36. sjednici Doma naroda, održanoj u veljači 2018. godine, usvojila Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji se odnosi na poseban dodatak, ali u različitim tekstovima. Budući da je Zakon o izmjenama Zakona usvojen u različitim tekstovima u domovima Parlamentarne skupštine BiH, osnovano je Zajedničko povjerenstvo za usuglašavanje teksta Zakona. Proces usuglašavanja teksta Zakona u vrijeme vršenja revizije još uvijek nije bio okončan.

Preporuka

Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, u dijelu koji se odnosi na policijski dodatak, nužno je da sve nadležne institucije BiH poduzmu aktivnosti iz svoje nadležnosti u propisanim rokovima, kako bi se osiguralo da se obračun i isplata policijskog dodatka vrši sukladno relevantnim propisima.

• Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH

Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH²⁶, člankom 53., definirano je kako nadzor nad primjenom Zakona provodi Ministarstvo te da se, u slučaju spora između Ministarstva i institucija Bosne i Hercegovine, vezano uz primjenu odredaba Zakona, u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenika, primjenjuje postojeće rješenje do okončanja upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara. Iako je Zakon donesen još 2008. godine, a tijekom njegove primjene su zabilježeni slučajevi suprotstavljenih stavova između Ministarstva i institucija BiH (npr. Predsjedništvo i Povjerenstvo za zaštitu nacionalnih spomenika), još uvijek nije definirano koje je tijelo Vijeća ministara nadležno za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka, niti postoje jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva. Također, Ministarstvo nije primjenjivalo kaznene odredbe u slučaju kršenja odredbi Zakona.

Ministarstvo je ponovno, početkom 2018. godine, prema Vijeću ministara uputilo Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju institucija BiH kojim se predlaže uspostava Proračunskog inspektorata u okviru Ministarstva. Predviđeno je da Proračunski

²⁶ Članak 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH



inspektorat bude nadležan za postupanje po prijavama za otklanjanje nepravilnosti i prijevarama, odnosno za provođenje inspeksijskog nadzora nad izvršavanjem Zakona o financiranju institucija BiH, kao i nadzorom nad primjenom propisa o plaćama i drugim primanjima uposlenih u institucijama BiH.

Preporuka

Potrebno je uspostaviti efikasan sustav nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH definiranjem jasnih i preciznih procedura i postupka provođenja nadzora, te utvrđivanjem postupka rješavanja eventualnog spora između Ministarstva i institucija BiH, na način kako je to propisano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

8.1.2. Naknade troškova uposlenih

Naknade troškova uposlenih iznose 110.940.072 KM ili 94% u odnosu na raspoloživa sredstva za 2017. godinu, što je manje za 4% u odnosu na prethodnu godinu. Manje izvršenje naknada troškova uposlenih u 2017. godini je evidentno zbog izmirivanja jednokratnih jubilarnih nagrada kod pojedinih institucija Bosne i Hercegovine u prethodnoj godini.

Značajniji iznosi se odnose na naknade za prijevoz s posla i na posao (28.126.968 KM), naknade za topli obrok (25.301.018 KM), naknade troškova smještaja (9.986.408 KM), smještaj vojnih i drugih lica (8.747.199 KM), naknade za odvojeni život (8.037.769 KM), regres za godišnji odmor (7.107.902 KM) te otpremnine zbog odlaska u mirovinu (3.088.079 KM). Porezi i doprinosi na naknade iznose 10.712.712 KM.

Naknada za prijevoz na posao i s posla: Ukupno ostvareni izdaci za ove naknade u 2017. godini iznosili su 28.126.968 KM i veći su u odnosu na isti period prošle godine za 163.881 KM. Većim dijelom godine obračun i isplata ove naknade vršen je u skladu sa Odlukom Vijeća ministara o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH iz 2009. godine²⁷. Vijeće ministara je na 111. sjednici održanoj 24.08.2017. godine donijelo novu Odluku o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH²⁸ čija je primjena počela od 01.10.2017. godine.

Za razliku od dosadašnjeg modela obračuna ove naknade, koja je bila vezana za cijene karata u javnom prijevozu, po novom modelu naknada je utvrđena kao procijenjeni trošak dnevne naknade za dolazak na posao po svakom kilometru od mjesta rada do mjesta prebivališta. Za utvrđivanje udaljenosti mjesta rada od mjesta prebivališta uposlenog koristi se najkraća saobraćajna putna komunikacija. Kako se naknade obračunavaju kroz centralizirani sustav obračuna kod Ministarstva, Ministarstvo je početkom 2018. godine izvršilo analizu unesenih podataka u sustav i utvrdilo nelogičnosti u smislu da se za pojedine uposlene koji imaju približno isto mjesto prebivališta i mjesto rada unesena udaljenost značajnije razlikuje. S obzirom na navedeno i na činjenicu da je novom Odlukom definirano da svaka institucija može u cilju otklanjanja mogućih zloupotreba ostvarivanja prava na predmetnu naknadu formirati povjerenstvo za utvrđivanje činjeničnog stanja u svakom pojedinačnom slučaju, Ministarstvo je zadužilo institucije da izvrše provjere podataka dostavljenih od strane uposlenog. Provođenjem pojedinačnih revizija kod proračunskih

²⁷ Službeni glasnik BiH, br. 4/09, 58/09 i 6/12

²⁸ Službeni glasnik BiH, br. 72/17



korisnika također je utvrđeno da se Odluka ne primjenjuje dosljedno, što za posljedicu može proizvesti veće troškove prijevoza.

Kako se spomenuta Odluka primjenjuje tek od zadnjeg kvartala 2017. godine, efekti iste će moći biti sagledani u narednom razdoblju.

8.1.3. Putni troškovi

Ukupno ostvareni izdaci za putne troškove u 2017. godini iznosili su 15.320.763 KM i manji su za 41.515 KM odnosno za 0,27% u odnosu na 2016. godinu. Od ukupnog iskazanog iznosa, putne troškovi u zemlji iznose 4.289.563 KM, a putni troškovi u inostranstvu iskazani su u iznosu od 11.031.201 KM.

Način i postupak ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje utvrđen je Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje²⁹ i Odlukom o visini dnevnica za službena putovanja uposlenim u institucijama Bosne i Hercegovine³⁰.

Vijeće ministara je 28.12.2017. godine donijelo Odluku o izmjenama i dopuni Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje čije efekte ćete moći sagledati u narednom razdoblju.

Procesom revizije finansijskih izvješća Institucija BiH za 2017. godinu utvrđene su određene slabosti koje se odnose na nedovoljno dobro planiranje troškova službenih putovanja, gotovinsko plaćanje računa za hotelski smještaj, neblagovremeno pravdanje putnih troškova, kompletiranje dokumentacije prilikom pravdanja istih, neblagovremen povrat akontacije, slabosti kod procjenjivanja iznosa date akontacije, itd.

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 tokom 2017. godine u nekoliko navrata pretrpjeli izmjene i dopune koje se odnose na izuzeća pojedinih institucija iz istih, dopune limita za mobilne telefone te dopune u svezi korištenja službenih vozila 24 sata dnevno.

Iako smo u ranijim revizorskim izvješćima o izvršenja proračuna jasno ukazali na nedostatke u kreiranju, donošenju i primjeni ovih podzakonskih akata u institucijama BiH, Ministarstvo nije poduzimalo aktivnosti na doradi pravilnika o službenim vozilima, telefonima i uslugama reprezentacije u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja javnih sredstava i te potrebe osiguranja dodatne prateće dokumentacije, kojom bi se na nedvosmislen način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja sredstava.

²⁹ Službeni glasnik BiH broj. 6/12 i 10/18

³⁰ Službeni glasnik BiH broj: 32/07, 6/12, 42/12



Izdaci za PTT usluge: Proračunom za 2017. godinu sredstva za PTT usluge planirana su u iznosu od 8.961.100 KM, dok su izdaci za ove namjene ostvareni u iznosu od 6.750.073 KM ili 75 %. U odnosu na 2016. godinu, ovi izdaci su smanjeni 825.480 KM ili 11 %.

Revizijom smo konstatirali da pojedine institucije nisu uskladile interne akte sa Pravilnikom Vijeća ministara o korištenju telefona te utvrdile limite potrošnje po korisnicima, da pojedine institucije nisu izvršile odbitak prekoračenja potrošnje od korisnika, pojedine nisu sačinile polugodišnja i godišnja izvješća o troškovima korištenja mobilnih i službenih fiksnih telefona i izvijestile rukovoditelja institucije, a pojedine institucije nisu izvršile prijenos prava za mobilne telefone na fizička lica.

Nadalje, skrećemo pozornost Ministarstvu na provedenu reviziju učinka, na temu telekomunikacijskih rješenja u institucijama Bosne i Hercegovine iz ožujka 2014. godine i preporuke koje su date Vijeću ministara i institucijama BiH, a koje se odnose na rješenja u oblasti telekomunikacija, što kratkoročno i dugoročno može rezultirati značajnim uštedama proračunskih sredstava. Detaljno izvješće na temu telekomunikacijskih rješenja u institucijama Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju je objavio na svojoj web stranici www.revizija.gov.ba

Izdaci za službena vozila: Proračunom za 2017. godinu planirana su sredstva u iznosu od 15.031.740 KM, dok ukupni izdaci za službena vozila iznose 12.113.288 KM ili 81 % planiranih. U odnosu na 2016. godinu, ovi izdaci su manji za 1.053.152 KM ili 8 %, a prvenstveno iz razloga nabave novih službenih vozila u institucijama BiH (veći broj institucija je tokom 2017. godine izvršio prodaju starih vozila i izvršio nabavu novih službenih vozila). Ukupni izdaci za nabavu vozila na razini institucija BiH u 2017. godini iznose 6.990.773 KM, a primici od prodaje vozila 1.211.537 KM.

Na osnovu provedenih revizija za 2017. godinu u institucijama BiH, ponovo smo utvrdili nepravilnosti kod korištenja službenih vozila koje se ponavljaju iz godine u godinu (korištenje specijaliziranih vozila u nenamjenske svrhe, u putnim nalogima se ne upisuju putne relacije, značajne kilometraže dnevne "loko" vožnje (od 100 do 270 kilometara dnevno), nepoštivanje internih procedura prilikom popravke i servisiranja vozila, nabava značajnog broja rezervnih dijelova koji nije obuhvaćen ponudom i ugovorom, fakture ne sadrže radni nalog kao dokaz izvršenja usluge popravke službenih vozila i sl.). Pojedine institucije nisu donijele interni akt o korištenju službenih vozila 24 sata dnevno sukladno važećem pravilniku, a većina institucija nije adekvatno obrazložila razloge donošenja internog akta o korištenju službenih vozila 24 sata dnevno.

Iako je određeni broj institucija BiH uputio Vijeću ministara prijedloge pravilnika o specijaliziranim vozilima na usvajanje, Vijeće ministara još uvijek nije dalo suglasnost na iste. Pitanje nastanka štete na službenim motornim vozilima još uvijek nije jasno i precizno definirano.

Izdaci za ugostiteljske usluge ostvareni su u ukupnom iznosu od 2.322.618 KM što je, u odnosu na 2016. godinu, smanjenje od 6 % ili 156.291 KM.

Pravilnikom Vijeća ministara o korištenju sredstava za reprezentaciju definirano je da se pravdanje, kontrola i praćenje troškova reprezentacije regulira internim aktom institucije. Provedenom revizijom utvrdili smo da određeni broj institucija još uvijek nije u potpunosti uskladio interna akta sukladno odredbama Pravilnika Vijeća ministara, te da kod realizacije ovih izdataka i dalje nije na adekvatan način uspostavljen sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH.



Propusti koje smo uočili ogledaju se u sljedećem: nedostaju adekvatna obrazloženja razloga nastanka troška koja bi se mogla dovesti u vezu sa službenim aktivnostima i opravdanošću trošenja javnih sredstava; svrha interne reprezentacije nije u svim slučajevima jasna i uglavnom se svodi na svakodnevno konzumiranje pića i napitaka uposlenih; ne vode se uredne evidencije o danim i primljenim darovima.

Preporuka

Ponovno preporučamo da je potrebno da se spomenuti pravilnici dorade u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja javnih sredstava i osiguranja dodatne prateće dokumentacije kojom bi se na nedvosmišlen način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja javnih sredstava.

8.1.5. Troškovi zakupa

Ukupni izdaci temeljem zakupa imovine i opreme u 2017. godini iznose 23.985.015 KM i veći su za 5.352.794 KM, odnosno 28,73%, u odnosu na 2016. godinu. Najveći dio troškova zakupa se odnosi na unajmljivanje prostora ili zgrada (13.262.727 KM), odnosno 55,3% od ukupnih izdataka, a ostali značajniji izdaci se odnose na zakup skladišnog prostora (510.737 KM), parking prostora (431.755 KM), zakup za smještaj telekomunikacijske opreme (315.695 KM), unajmljivanje opreme (6.915.795 KM), unajmljivanje tornjeva, releja i antenskih stupova (1.753.701 KM) i unajmljivanje vodova i digitalnih kanala (596.369 KM). Najveće povećanje ovih troškova ostvareno je na poziciji unajmljivanja opreme u iznosu od 6.262.978 KM, odnosno 1.059,38% zbog evidentiranja troškova unajmljivanja Microsoft licenci za potrebe rada Vijeća ministara iskazanih kod Ministarstva komunikacija i prometa BiH u ukupnom iznosu od 6.638.025 KM. Najveće smanjenje troškova zakupa ostvareno je na poziciji unajmljivanja prostora ili zgrada u iznosu od 979.709 KM, najvećim dijelom kao rezultat izvršenih nabava objekata za smještaj institucija Bosne i Hercegovine.

U tijeku 2017. godine kupljena je zgrada od Union banke d.d. Sarajevo za smještaj institucija BiH u Sarajevu (22.346.434 KM) i izvršena je kupovina zgrade za potrebe Obavještajno-sigurnosne agencije BiH u Mostaru (3.750.000 KM). Kupovinom navedenih objekata smanjit će se troškovi zakupa na godišnjoj razini za smještaj 13 institucija u Sarajevu (1.260.000 KM) i za smještaj Obavještajno-sigurnosne agencije BiH u Mostaru (263.000 KM). Također, nastavljene su aktivnosti na kupovini objekata u Mostaru za potrebe Državne agencije za istrage i zaštitu BiH, na realizaciji kupovine poslovnog prostora za smještaj institucija BiH u Istočnom Sarajevu i na rješavanju smještaja za potrebe Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH u Sarajevu.

Realizacijom višegodišnjih kapitalnih ulaganja koja se odnose na izgradnju objekata za smještaj institucija BiH, očekivanja su da će troškovi zakupa, pored već ostvarenog napretka u ovoj oblasti biti dodatno smanjeni, a čiji će se efekti moći procijeniti u narednom razdoblju.

Međutim, još uvijek postoji značajan broj institucija koje nisu dugoročno riješile pitanje smještaja i koje izdvajaju značajna sredstva za ove namjene, a imale su odobrena sredstva na raspolaganju. Tu prije svega mislimo na Upravu za neizravno oporezivanje koja nije realizirala nabavu i opremanje objekata za Glavni ured i Regionalni centar u Banjaluci, 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.



Preporuka

Preporučamo nastavak svih neophodnih aktivnosti na osiguranju trajnog smještaja Institucija BiH čime bi se u velikoj mjeri smanjila sredstva predviđena za ove namjene.

8.1.6. Ugovorene usluge

Neto izdaci na ime naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima: Ukupni neto izdaci na ime naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima iz proračuna institucija BiH u 2017. godini iznosili su 1.755.274 KM i manji su u odnosu na prošlu godinu za 46.935 KM.

Za članstvo u upravnim, nadzornim, savjetodavnim odborima i drugim tijelima isplaćeno je 1.038.037 KM, a za članstvo u raznim povjerenstvima isplaćeno je 717.237 KM.

Nastavljena je praksa evidentiranja pojedinih naknada na ovom kontu, a koje se suštinski ne odnose na izdatke za rad u odborima i povjerenstvima (plaće međunarodnih sudaca u Ustavnom sudu BiH u iznosu od 175.176 KM, kao i naknade članovima Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća u iznosu od 197.125 KM).

Članom 39. Zakona o dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH od 10.11.2015. godine, određeno je da ukupna naknada članu upravnog odbora, nadzornog i drugog radnog tijela može iznositi maksimalno do visine 12 mjesečnih naknada te da se ona ne može prekoračiti ni učešćem u radu više različitih radnih tijela. Utvrđena mjesečna naknada za rad može iznositi maksimalno do visine osnovice za obračun plaće uposlenih u institucijama BiH. Također, utvrđena je i obveza svih institucija BiH da u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona usklade svoje podzakonske akte.

Ministarstvo, koje je nadležno za nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, je kroz centralizirani sustav za obračun plaća ograničilo isplate po ovom osnovu do utvrđene visine u svim institucijama koje se financiraju iz proračuna.

Pojedine institucije još uvijek nisu uskladile svoje podzakonske akte sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH u pogledu visine naknade (Vijeće Regulatorne agencije za komunikacije BiH, Upravni odbor Uprave za neizravno oporezivanje BiH i Žalbeno vijeće Generalnog tajništva Vijeća ministara). Upravnom odboru Uprave za neizravno oporezivanje BiH i Žalbenom vijeću Generalnog tajništva Vijeća ministara nije vršena isplata jer su ova tijela pokrenula sudski spor kojim osporavaju visinu naknade utvrđene Zakonom, dok je Vijeću Regulatorne agencije za komunikacije BiH naknada isplaćena u zakonom odobrenom iznosu.

Izdaci temeljem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima: Ukupni neto izdaci za angažiranje vanjskih suradnika u 2017. godini iznosili su 5.581.643 KM i manji su za 118.360 KM u odnosu na prethodnu godinu. Na ime ugovora o djelu isplaćeno je 3.937.024 KM, a po osnovu zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima isplaćeno je 1.644.619 KM.

Na razini institucija BiH ne postoje jedinstvena pravila, instrukcije kojima je uređeno postupanje prilikom angažmana vanjskih suradnika (temelj angažmana, okolnosti koje trebaju nastupiti da bi se pristupilo zaključenju ugovora, izražavanje potreba za ovom vrstom angažmana, način angažmana u pogledu transparentnosti, poslovi za koje se može zaključiti



ugovor o djelu i ugovor o privremenim i povremenim poslovima, uvjeti koje trebaju ispunjavati lica koja se angažiraju, visina naknade i sl.).

Institucije BiH u većini slučajeva koriste ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima u situacijama kada imaju potrebu za obavljanjem posla koji predstavlja njihovu temeljnu djelatnost. Uglavnom se radi o poslovima koji su sistematizirani postojećim pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu, a u manjem broju slučajeva, poslovima koji nisu predviđeni predmetnim pravilnicima te poslovima za potrebe projekta.

Kao jedan od najčešćih razloga za angažman lica temeljem ugovora o djelu za obavljanje poslova iz redovne nadležnosti Institucije BiH navodi se povećanje obujma posla na pojedinim sistematiziranim radnim mjestima i neadekvatna organizaciona struktura. Međutim, postoje i situacije kada Instituciji nisu odobrena sredstva za upošljavanje, a postojala je potreba za obavljanjem ovih poslova, jer su sistematizirana radna mjesta upražnjena. Za razliku od prethodnog, postoje i slučajevi kada je institucija imala odobren proračun za upošljavanje, ali nije pokretala postupak za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta i pored toga što se već duže vremensko razdoblje vrši angažman vanjskih suradnika na sistematiziranim radnim mjestima. Obrazloženja tih institucija nisu praćena pokrenutim procedurama popunjavanja sistematiziranih radnih mjesta. Nadalje, pojedine institucije svoje nekadašnje uposlenike, nakon ostvarivanja prava na mirovinu, angažiraju temeljem ugovora o djelu na duže vremensko razdoblje.

Preporuka

Preporučamo Ministarstvu da donese jedinstvena pravila i Instrukcije kojima će se urediti postupanje prilikom angažiranja vanjskih suradnika po ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.

8.2. Kapitalni izdaci

Zakonom o proračunu institucija BiH za 2017. godinu odobrena su sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 56.493.000 KM, koja podrazumijevaju kapitalne izdatke proračunskih korisnika. Zakonom odobreni iznos sredstava uvećan je za prestrukturirana i namjenska sredstva, uglavnom za višegodišnje kapitalne projekte, u iznosu od 262.257.956 KM. Ukupan korigirani proračun za kapitalne izdatke s uključenim namjenskim sredstvima iznosio je 318.750.956 KM, što je u odnosu na 2016. godinu više za 9.552.473 KM.

Kapitalni izdaci realizirani su u iznosu od 99.807.787 KM³¹ ili 31% u odnosu na ukupan korigirani proračun, što predstavlja povećanje za 18,9 milijuna KM ili 23% u odnosu na prethodnu godinu.

Pregled planiranih i realiziranih kapitalnih izdataka po ekonomskim kategorijama za proračunske korisnike i izravne transfere dan je u sljedećoj tablici:

³¹ U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti



R. br.	Vrsta kapitalnih izdataka	Odobreno proračunom	Prestrukt. i namjenska sredstva	Korigirani proračun	Realizirano	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7
1	Nabava zemljišta	200.000	464.720	664.720	0	0
2	Nabava građevina	14.256.000	162.199.988	176.455.988	49.834.672	28
3	Nabava opreme	26.673.000	44.990.668	71.663.668	34.205.123	48
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	9.000	0	9.000	0	0
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	7.313.000	12.559.341	19.872.341	8.788.585	44
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	4.533.000	13.879.287	18.412.287	3.555.507	19
I	Ukupno za proračunske korisnike	52.984.000	234.094.004	287.078.004	96.383.887	34
1	Nabava građevina – izravni transferi sa JRT	0	28.163.952	28.163.952	0	0
2	Nabava stalnih sredstava u obliku prava (izravni transferi s JRT)	3.509.000	0	3.509.000	3.423.900	98
II	Ukupno kapitalni izdaci – izravni transferi s JRT	3.509.000	28.163.952	31.672.952	3.423.900	11
	UKUPNO KAPITALNI IZDACI	56.493.000	262.257.956	318.750.956	99.807.787	31

Nabava građevina u 2017. godini realizirana je u iznosu od 49.834.672 KM što, u odnosu na korigirani proračun, predstavlja 28%, a što je više za oko 11,8 milijuna KM ili 31% u odnosu prethodnu godinu.

Značajniji iznos nabave građevina u izvještajnom razdoblju odnosi se na:

- Jedinicu za implementaciju Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH u iznosu od 16.800.762 KM na ime višegodišnjeg projekta za izgradnju Državnog zatvora;
- na Službu za zajedničke poslove institucija BiH u iznosu od 12.750.000 KM (od čega je 9.000.000 KM na ime višegodišnjeg projekta nabava objekta za smještaj institucija BiH u Sarajevu i 3.750.000 KM za nabavu objekta za smještaj institucija BiH u Mostaru);
- Upravu za neizravno oporezivanje BiH u iznosu od 10.127.356 KM na ime višegodišnjih projekata izgradnje graničnih prijelaza Gradiška, Svilaj, Bratunac-Ljubovija, Gorica i Ivanica i objekata na zračnim lukama Mostar i Tuzla;
- Ministarstvo komunikacija i prometa BiH u iznosu od 6.298.132 KM na ime izgradnje i nadzora međudržavnog mosta Svilaj;
- Agenciju za školovanje i stručno usavršavanje BiH u iznosu od 3.201.668 KM na ime višegodišnjeg projekta za izgradnju zgrade za smještaj Agencije.

Nabava opreme u 2017. godini realizirana je u iznosu od 34.205.123 KM, što je 48% od korigiranog proračuna ili 25% većem iznosu u odnosu na prethodnu godinu. Značajnija izvršenja odnose se na:

- Jedinicu za implementaciju Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH u iznosu od 5.009.498 KM na ime višegodišnjeg projekta za opremanje Državnog zatvora;



- Obavještajno-sigurnosnu agenciju u iznosu od 4.264.030 KM na ime višegodišnjeg projekta nabave specijalne opreme i vozila;
- Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH u iznosu od 2.580.960 KM (od čega je 1.587.484 KM na ime višegodišnjeg projekta SDH sustav prijenosa);
- Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH u iznosu od 2.205.763 KM (od čega je 951.990 KM na ime sufinansiranja IPA projekta, a ostatak od 1.253.773 KM na ime projekata financiranih iz donacija);
- Ministarstvo obrane BiH u iznosu od 2.090.268 KM od čega se značajne nabavke opreme odnose se na kompjutersku opremu (428.492 KM), opremu za prijenos podataka i glasa (456.426 KM), motorna vozila (628.402 KM), itd.

Uvidom u pojedinačna izvješća Institucija, konstatirano je da su tijekom godine više puta vršene izmjene namjenske strukture kapitalnih izdataka. Na česte promjene namjenske strukture utječu donacije stalnih sredstva čija se realizacija ne može planirati i predvidjeti u potpunosti, ali i efikasnost postupaka javnih nabava (trajanje postupaka, ponavljanje postupaka, neprovođenje i neblagovremeno pokretanje postupaka).

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, što ukazuje na potrebu daljeg unapređenja procesa planiranja sredstava za ove namjene.

Nabava stalnih sredstava u obliku prava realizirana je u iznosu od 8.788.585 KM ili 44% od iznosa korigiranog proračuna, što je manje za oko 4,2 milijuna KM ili 32% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Najveće izvršenje odnosi se na:

- Upravu za neizravno oporezivanje BiH u iznosu od 6.262.631 KM od čega 4.799.691 KM na ime višegodišnjeg projekta nabave nove porezne aplikacije u Informacijskom sustavu UNO;
- Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH u iznosu od 306.543 KM od čega 294.159 KM na ime projekata financiranih iz donacija;
- Ministarstvo sigurnosti BiH u iznosu od 300.000 KM, itd.

Kada je u pitanju izvršenje kapitalnih ulaganja u obliku prava, u tijeku 2017. godine u okviru Izravnih transfera s Jedinstvenog računa trezora, realiziran je iznos od 3.423.900 KM na ime povećanja učešća u kapitalu u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD i IFC).

Rekonstrukcija i Investicijsko održavanje realizirani su u iznosu od 3.555.507 KM ili 19% u odnosu na korigirani proračun, a što je više za oko 1,3 milijuna KM ili 57% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Najveće izvršenje se odnosi na:

- Ministarstvo obrane BiH (1.390.809 KM);
- Službu za zajedničke poslove institucija BiH (625.658 KM);
- Ministarstvo vanjskih poslova BiH (457.560 KM);
- Regulatornu agenciju za komunikacije BiH (448.099 KM);
- Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (300.000 KM), itd.



8.3. Višegodišnji kapitalni projekti

Izvešće o izvršenju Proračuna sadrži podatke o raspoloživim i realiziranim sredstvima višegodišnjih kapitalnih projekata prema izvorima financiranja (sredstva iz Proračuna, sredstva donacija i kreditna sredstva), s detaljnim prikazom po projektima pojedinačno.

U izvješću je navedeno da su za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata na raspolaganju bila sredstva u iznosu od **207.914.745 KM**, koja se sastoje od:

- prenesenih namjenskih sredstava iz 2016. godine u iznosu od 139.630.295 KM,
- odobrenih proračunskih sredstava u 2017. godini u iznosu od 30.816.410 KM,
- uplaćenih dodatnih sredstava donacija i kredita u iznosu od 37.468.040 KM.

Ukupan iznos raspoloživih sredstava, prema izvoru financiranja, se sastoji od proračunskih sredstava (162.392.094 KM), akumuliranog viška prihoda RAK-a (1.591.386 KM), namjenska sredstva iz prihoda od UMTS dozvola (3.209.904 KM), sredstva kredita (20.536.215 KM), sredstava sukcesije (16.000.000 KM) i IPA grantova (4.185.146 KM).

Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od **59.708.569 KM** ili **28,7%** u odnosu na plansku veličinu. Neurošena sredstva u iznosu od **148.205.635 KM** prenesena su u 2018. godinu³². Po završetku projekta „Uspostava operativnog-komunikacijskog centra BiH 112“ ostala su neurošena sredstva u iznosu 541 KM.

Neurošena i prenesena sredstva za višegodišnje kapitalne projekte koja su odobrena u 2016. godini i ranijim godinama i za koja duže razdoblje nije bilo značajnije realizacije iznose **67.734.917 KM** i odnose se na projekte:

- Uprave za neizravno oporezivanje „Nabava i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka“ u iznosu od 37.900.000 KM,
- Ministarstvo obrane BiH „Projekt remont helikoptera za razdoblje 2013. – 2014.“ u iznosu od 7.480.000 KM,
- Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka „Projekt izgradnje objekata Agencije u Banjaluci“ u iznosu od 7.970.185 KM,
- Služba za zajedničke poslove institucija BiH, ukupno 5.258.032 KM, od toga „Projekt smještaja institucija BiH u Sarajevu“ u iznosu od 204.957 KM, projekt „Nabava zgrada za smještaj institucija BiH u Mostaru“ u iznosu od 3.250.000 KM i projekt „Projektiranje zgrade, sanacija i rekonstrukcija krova u zgradi Predsjedništva BiH“ u iznosu od 1.803.075 KM i
- Ministarstvo komunikacija i prometa BiH u iznosu od 9.126.700 KM, što se odnosi na Projekt digitalizacije.

Konstatiran je nizak stupanj realizacije višegodišnjih projekata u 2017. godini (28,7%) zbog kašnjenja u provođenju tenderskih procedura kod većine institucija BiH, zbog sporog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, kašnjenja realizacije projekta digitalizacije, itd.

Još uvijek postoji značajan broj institucija koje nisu dugoročno riješile pitanje smještaja i koje izdvajaju značajna sredstva za ove namjene, a imale su odobrena sredstva na raspolaganju. Tu prije svega mislimo na:

- Upravu za neizravno oporezivanje koja nije realizirala nabavu i opremanje objekta za Glavni ured i Regionalni centar u Banja Luci, za što su joj odlukama o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 37.900.000 KM, iako

³² Detaljna informacija o nerealiziranim projektima sadržana je Izvješću o izvršenju Proračuna institucija BiH za 2017. godinu.



je u dva navrata pokrenula proceduru nabave objekta za Glavni ured i Regionalni centar Banja Luka,

- Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH kod koje su također identificirana značajna kašnjenja u realizaciji višegodišnjeg projekta izgradnje zgrade Agencije,
- Direkciju za civilno zrakoplovstvo gdje je Zakonom o proračunu institucija BiH za 2017. godinu ponovno definirano kako će se nabava zgrade za smještaj Direkcije u Banjaluci financirati iz sredstava ostvarenih od prihoda od naknada za prelete preko Bosne i Hercegovine, a da će Odluku o visini sredstava za ove namjene donijeti Vijeće ministara, na prijedlog Direkcije.

Vijeća ministara je 10.11.2017. godine usvojilo zaključak kojim su zadužena ministarstva i druge institucije Bosne i Hercegovine, koje su planirale kupovinu objekata za smještaj, da Vijeću dostave informaciju u kojoj će analitički biti prikazana opravdanost kupovine. Direkcija je, sukladno navedenom zaključku, sačinila analizu i istu dostavila 16.11.2017. godine. Do završetka ove revizije Vijeće ministara nije donijelo navedenu odluku.

Projekt izgradnje Državnog zatvora BiH je započeo 2005. godine. Vijeće ministara je u studenom 2010. godine uvrstilo u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja za razdoblje 2010.-2013. godine procijenjene vrijednosti 77.450.865 KM. Sa izvođačem radova je potpisan ugovor o izvođenju građevinskih radova u lipnju 2014. godine u iznosu 26.485.999 EUR-a bez PDV-a sa rokom do srpnja 2016. godine, s tim da je aneksom ugovora produžen rok izgradnje do 26.9.2017. godine. Do 31.12.2017. godine projekat je realiziran u iznosu 60.946.079 KM.

Jedinica za implementaciju Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH je 1.9.2017. godine nadležnom odjeljenju općine Istočna Ilidža podnijela zahtjev za izvršenje tehničkog pregleda i izdavanje uporabne dozvole za objekt Državnog zatvora BiH, međutim tehnički prijem još uvijek nije započet zbog spora u svezi visine naknade za tehnički prijem. Također, Vijeće ministara nije imenovalo nadzorni odbor kao jednog od organa za izgradnju namjenskog objekta Državnog zatvora BiH shodno Zakonu o osnivanju Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH te nije definiralo datum početka rada Zavoda i imenovalo rukovoditelja budućeg Zavoda tako da je neizvjesno kada će Projekat u cijelosti biti okončan i Zavod stavljen u funkciju.

Na temelju navedenog, evidentno je da je došlo do produljenja rokova realizacije izgradnje objekta kao i Projekta u cjelini, što za posljedicu ima povećanje ukupnih troškova realizacije Projekta i druge rizike.

Ministarstvo kvartalno dostavlja Vijeću ministara izvješća o izvršenju Proračuna u kojem su sadržani podaci o realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata, a prema informacijama, nije bilo značajnijih aktivnosti na unaprjeđenju procesa odobravanja i praćenja realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata.

Sukladno zaključcima Vijeća ministara sa sjednice održane 19.7.2017. godine, Ministarstvo priprema Instrukciju o višegodišnjim projektima. Na istoj sjednici Vijeće ministara je usvojilo Informaciju o realiziranju višegodišnjih projekata u institucijama Bosne i Hercegovine i zadužilo je institucije koje realiziraju višegodišnje projekte da u roku 30 dana za Vijeće ministara pripreme detaljna izvješća o realiziranju višegodišnjih projekata koji će sadržavati sve relevantne podatke, a posebno razloge kašnjenja kao i prijedloge mjera za ubrzanje njihovog realiziranja. Ministarstvo nije dostavilo konačnu informaciju Vijeću ministara jer sve institucije nisu dostavile detaljna izvješća sukladno navedenom Zaključku. Vijeće ministara nije putem detaljnog godišnjeg izvješća upoznalo Parlamentarnu skupštinu BiH o višegodišnjim nerealiziranim projektima koji se prenose u iduću godinu, visini nerealiziranih sredstava, kao i razlozima zbog kojih nisu realizirani, a kako je propisano Zakonom o proračunu institucija BiH za 2017. godinu.



Preporuka

Ministarstvo treba pripremiti detaljnu Informaciju, sukladno zaključku Vijeća ministara, o realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata, a Vijeće ministara informirati Parlamentarnu skupštinu BiH o nerealiziranim projektima koji se prenose u iduću godinu, visini nerealiziranih sredstava, kao i razlozima zbog kojih nisu realizirani, a kako je propisano odredbama Zakona o proračunu Institucija BiH za 2017. godinu.

Također, Ministarstvo treba donijeti 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.

8.3. Programi posebne namjene

Člankom 15. Zakona o proračunu Institucija BiH za 2017. godinu, definirano je kako će Ministarstvo omogućiti, u okviru programa posebne namjene, evidentiranje rashoda posebnih namjena za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obveza posebnog praćenja i evidentiranja donacija koje su donatori uvjetovali posebnim izvješćivanjem, kao i rashoda posebnih namjena koje predlože proračunski korisnici.

Izvršenje Programa posebnih namjena u 2017. godini iskazano je po ekonomskim kategorijama u zbrojnim iznosima i konsolidirano je s proračunskim sredstvima radi iskazivanja ukupnog izvršenja. Programi posebnih namjena odnose se na rashode projekata kao cjeline i većinom su financirani iz namjenskih sredstva, odnosno iz donacija, udruženih sredstava i drugih namjenskih sredstava.

Ukupni rashodi financirani iz Programa posebnih namjena, u toku 2017. godine, iznosili su 107.646.535 KM i veći su za oko 36 miliona KM u odnosu na prethodnu godinu. Od tog iznosa, 59.708.569 KM se odnosi na višegodišnje kapitalne projekte o kojima je bilo riječi u prethodnom poglavlju, dok se 47.937.966 KM odnosi na donatorska sredstva i druge fondove. Namjena i način realizacije i izvješćivanja ovih programa definirana je posebnim ugovorima s donatorima ili drugim aktima, a svrha istih je realizacija aktivnosti Institucija BiH iz različitih oblasti rada Institucija BiH.

8.4. Tekući grantovi i transferi

Ukupno izvršenje grantova i transfera u 2017. godini iznosi 21.681.210 KM i to:

izvršenje tekućih grantova i transfera proračunskih korisnika	19.830.653 KM
izravni transfer sa jedinstvenog računa trezora na ime sufinansiranja IPA projekata	1.135.597 KM
transfer Muzeju suvremene umjetnosti RS	180 000 KM
tekući grantovi iz sredstava interventne pričuve	534.960 KM

Izvršenje grantova u rashodima proračunskih korisnika (19.830.635 KM): Zakonom o proračunu institucija BiH za 2017. godinu odobrena su sredstva za realizaciju tekućih



grantova i transfera putem proračunskih korisnika u iznosu od 16.844.000 KM. Iznos je u toku godine korigiran za dodatna sredstva odobrena prestrukturiranjem, sredstva tekuće pričuve, donacije i namjenska sredstva u ukupnom iznosu od 13.050.340 KM. Dakle, korigirani proračun predviđen za realizaciju tekućih grantova i transfera putem proračunskih korisnika u 2017. godini je iznosio 29.894.340 KM.

Realizacija je iznosila 19.830.653 KM i predstavlja 66% raspoloživog proračuna. Ponovno je nizak procent realizacije konstatiran u Fondu za povratak (od 7.324.859 KM za programe povratka izbjeglica u tekućoj godini realizirano je samo 1.356.532 KM, detaljnije u točki 8.6.).

U pojedinačnim izvješćima o reviziji za 2017. godinu ponovno su, kod određenih proračunskih korisnika, konstatirane slabosti vezano za proces dodjele grantova. Slabosti se odnose na samo planiranje grantova koje nije utemeljeno na jasnim ciljevima te učincima dodijeljenih grantova. Također, konstatirano je da dodjela grant sredstava nije u svim slučajevima vršena sukladno jasno definiranim kriterijima za dodjelu te načinom dokazivanja ispunjenosti uvjeta za učešće u dodjeli grant sredstava. Navedeno za posljedicu može imati poteškoće prilikom odabira krajnjih korisnika u smislu da se sredstva odobre korisnicima koji ne ispunjavaju zahtijevane uvjete. Dostava izvješća o utrošku sredstava od strane korisnika u velikom broju slučajeva je vršena nakon isteka roka definiranog ugovorom o dodjeli sredstava.

Preporuka

Potrebno je poduzeti sve nužne aktivnosti na uspostavljanju kvalitetnijeg procesa upravljanja grantovima kroz analiziranje postojećih propisa te adekvatno planiranje utemeljeno na jasnim ciljevima i unapređenje postupka odobravanja, izvješćivanja i evidentiranja grantova, kako bi se osiguralo namjensko trošenje sredstava te postigli željeni rezultati i ciljevi.

8.5. Kapitalni grantovi i transferi

Kapitalni grantovi i transferi proračunskih korisnika u 2017. godini izvršeni su u iznosu od 1.869.108 KM. Pored kapitalnih grantova i transfera proračunskih korisnika, u okviru izravnih transfera sa Jedinственog računa trezora, realizirano je 6.742.486 KM na ime transfera preostalih sredstava od GSM licenci entitetima sukladno odlukama Vijeća ministara (detaljnije u točki 9.6). Dakle, ukupno izvršenje kapitalnih grantova i transfera u 2017. godini iznosilo je 8.611.594 KM.

Realizacija kapitalnih grantova i transfera proračunskih korisnika odnosi se na kapitalne grantove i transfere Instituta za nestale osobe drugim razinama vlasti i pojedincima u iznosu od 727.425 KM, kapitalne transfere Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća BiH drugim razinama vlasti (pravosudne institucije u BiH) u iznosu od 551.306 KM, kapitalne grantove Ministarstva obrane pojedincima na ime implementacije programa „Perspektiva“ u iznosu od 301.498 KM i kapitalne transfere Ureda za reformu javne uprave drugim razinama vlasti u iznosu od 288.879 KM. Dio kapitalnih transfera drugim razinama vlasti kod Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća BiH izvršen je u naturalnom obliku, prijenosom stalnih sredstava pravosudnim institucijama entitetima i Brčko distrikta BiH.



8.6. Fond za povratak

Zakonom o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim osobama u Bosni i Hercegovini³³ utemeljen je Fond za povratak kao samostalna upravna organizacija u cilju pružanja podrške povratku i reintegraciji izbjeglica iz Bosne i Hercegovine i raseljenih osoba u Bosni i Hercegovini. Fond je zadužen za financijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrilo Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Povjerenstvo). Realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije Fond financira iz primarnih i sekundarnih izvora.

Primarni izvori financiranja uključuju proračunska sredstva države, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koja su namijenjena za povratak i rekonstrukciju. Sekundarni izvori financiranja Fonda za povratak mogu uključiti proračune kantona koji imaju potrebe za rekonstrukcijom, međunarodna sredstva, donacije, dobrovoljne priloge te druge raspoložive izvore i vode se vanbilančno u Glavnoj knjizi.

Prikupljanje primarnih sredstava za financiranje projekata povratka i rekonstrukcije vrši temeljem sporazuma o udruživanju sredstava i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma koji svake godine potpisuju Institucije Bosne i Hercegovine sa nadležnim institucijama iz entiteta i Brčko distrikta. Prema prezentiranim podacima, Fond je temeljem primarnih izvora financiranja u 2017. godini na projektnom kodu udruženih sredstava (0316) raspolagao sa sredstvima u vrijednosti od 7.324.859 KM. Pored toga, sredstva u vrijednosti 2.125.000 KM po Sporazumu o udruživanju sredstava i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2017. godinu, koji je potpisan u listopadu, evidentirana su na organizacioni kod 0306 – Fond za povratak – „neposredna potrošnja“, a namijenjena su za financiranje programa povratka izbjeglica i raseljenih osoba.

S obzirom na to da je uspostavljen sustav da se sredstva Fonda za povratak evidentiraju na dva organizacijska koda 0306 – Fond za povratak BiH i 0316 – Fond za povratak – udružena sredstva, a da je evidentiranje udruženih sredstava po Sporazumu iz 2017. godine izvršeno na projektni kod 0306 – Fond za povratak BiH, a namijenjena su za financiranje projekta povratka i rekonstrukcije, potrebno je, slijedeći princip jednoobraznosti, osigurati adekvatno lociranje ovih sredstava po namjeni.

Preporuka

Potrebno je da Ministarstvo, u cilju zadovoljenja principa jednoobraznosti prilikom realizacije udruženih sredstava, definiše način postupanja i izvješćivanja po oba organizaciona koda iz informacionog sustava financijskog upravljanja.

Nadalje, u Izvješću o izvršenju proračuna za 2017. godinu nije posvećena značajnija pozornost realizaciji raspoloživih sredstava za financiranje projekata povratka i rekonstrukcije iz sekundarnih izvora financiranja (kreditnih i donatorskih sredstava).

Sagledavajući projekt povratka i rekonstrukcije kroz vrijeme može se konstatirati primjetno kašnjenje u njegovoj realizaciji. 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 2017. godini³⁴ je potpisan u listopadu, međutim Povjerenstvo nije u proračunskoj godini odlučilo o raspodjeli i utrošku udruženih sredstava.

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

³⁴ Sporazum o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2017. godini, broj: 01-41-6-3123-1/17 od 11. 10. 2017. godine



Također, u 2017. godini Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske nije izvršilo uplatu sredstava u vrijednosti od 4.341.455 KM po sporazumima iz ranijih godina.

Preporuka

Potrebno je osigurati da se blagovremeno vrši potpisivanje sporazuma o udruživanju sredstava, ali i da Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe Bosne i Hercegovine u što kraćem roku donose odluke o raspodjeli i utrošku udruženih sredstava. Cijeneći da je riječ o kompleksnom projektu koji je značajan sa više aspekata, te da u njegovoj realizaciji učestvuju sve razine vlasti, potrebno je raspoloživa sredstva upotrebljavati na brz i efikasniji način kako bi se ostvarili što bolji rezultati u sferi povrata, a na zadovoljstvo i korist svih zainteresiranih strana.

9. IZRAVNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA

Zakonom o proračunu Institucija BiH za 2017. godinu³⁵ odobrena su sredstva za izravne transfere u iznosu od 25.842.000 KM. U tijeku godine vršena je promjena strukture rashoda u okviru ove pozicije te izvršen prijenos namjenskih sredstva iz prethodne godine, tako da su ukupna raspoloživa sredstva (korigirani proračun) iznosila 57.737.747 KM.

Izravni transferi s Jedinštenog računa trezora izvršeni su u iznosu od 27.822.646 KM ili 199% u odnosu na 2016. godinu.

Pregled izravnih transfera iz Proračuna institucija BiH za 2017. godinu sa usporedbom na 2016. godinu:

Vrsta izravnog transfera s JRT	Korigirani proračun 2017.	Realizacija u 2017. godini	Realizacija u 2016. godini	% (3/2)
1	2	3	4	5
Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	5 291 000	5 122 408	5 396 826	97
Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	1 899 117	1.135 597	726 466	60
Bankarski troškovi i negativne tečajne razlike	500 000	265 805	168 135	63
Isplata obveza po pravosnažnim sudbenim presudama	8 500 000	8 499 920	5.396 402	100
Sredstva za kreditni rejting Bosne i Hercegovine	204 000	202 459	195 145	99
Kamata po kreditu Makrofinancijske pomoći Europske komisije	410 000	390 286	390.282	95
Kapitalni transfer drugim razinama vlasti	6 742 466	6 742 466	0	100
Namjenska sredstva od UMTS-a	28 163 952	0	0	0
Fiskalno vijeće – udružena sredstva	155 394	89 466	82 950	68
Udio Institucija BiH u financiranju rada KO SHJ	15 000	0	0	0
Izmirenje obveza prema UNDP-u	1 400 000	1 400 000	1 400 000	100
Transferi u inozemstvo-Donacija Afganistanu*	50 000	0	0	0
Kamata po kreditu CEB banke za izgradnju Državnog zatvora	678 000	370 297	0	55
Povećanje u učešću kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj i Međunarodnoj financijskoj korporaciji (IBRD i IFC)	3 509 000	3 423 900	0	98
Transfer sredstava Muzeju suvremene umjetnosti Republike Srpske za potrebe financiranja Paviljona Bosne i Hercegovine na 57. Venecijanskom bijenalu 2017. godine	180 000	180 000	0	100
Sredstva iz tekuće pričuve Odluka VM 70/16	0	0	5 938	0
Sredstva iz tekuće pričuve Odluka VM 213/16	0	0	210 000	0
Projekt obnove i rekonstrukcije HiPERB-a- kapitalni transfer za bolnicu Kasindo	39 797	0	0	0
UKUPNO	57.737.746.61	27.822.646	13.972.174	48

Napomena: * U prosincu 2017. godine je izvršena uplata donacije Afganistanu u iznosu od 25.000 eura, ali je ista evidentirana na Članarine BiH u međunarodnim organizacijama.

³⁵ Službeni glasnik BiH broj 94/16



9.1. Članarine Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama

Proračunom za 2017. godinu odobrena su sredstva za plaćanje kontribucija BiH u međunarodnim organizacijama u iznosu od 5.291.000 KM, a ista su realizirana u iznosu od 5.122.408 KM. U navedeni iznos ulazi i realizacija donacije Afganistanu u iznosu od 48.896 KM koja je planirana kao posebna proračunska stavka u okviru odobrenog proračuna sa pozicije izravnih transfera, a za koju je u Izvješću o izvršenju Proračuna za 2017. godinu konstatirano da nije bilo izvršenja.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH je zaduženo da vrši planiranje potrebnih sredstava za plaćanje članarina u međunarodnim organizacijama te da ažurno vodi Središnju evidenciju članarina u međunarodnim organizacijama³⁶. Ministarstvo vanjskih poslova BiH dostavlja zahtjeve za plaćanje i kopije faktura koje dobiva od međunarodnih organizacija Ministarstvu koje, po prijemu istih, vrši kontrolu raspoloživih sredstava i generira naloge za plaćanje. Ministarstvo pismenim putem obavještava Ministarstvo vanjskih poslova BiH o plaćenim članarinama i dostavlja dokaze o izvršenim plaćanjima.

Temeljem dostavljene Središnje evidencije članarina u međunarodnim organizacijama za 2017. godinu te stanja u Glavnoj knjizi na 31.12.2017. godine utvrđena su odstupanja u ukupnom iznosu plaćenom za članarine. Prema evidencijama Ministarstva vanjskih poslova BiH, za članarine u međunarodnim organizacijama u 2017. godini plaćeno je 5.026.518 KM. Također, Središnja evidencija članarina u međunarodnim organizacijama za 2017. godinu ne sadrži podatke o vremenu trajanja određenih članarina kao i koristi koje se ostvaruju od članarina, što bi bilo svrsishodno.

Preporuka

I dalje smo mišljenja da je svrsishodno da Ministarstvo konačno stanje realiziranih kontribucija dostavlja Ministarstvu vanjskih poslova BiH na potvrdu, u smislu potvrde da je isto usuglašeno sa Središnjom evidencijom članarina u međunarodnim organizacijama.

9.2. Izmirenje obveza prema UNDP-u

Memorandumom o razumijevanju između Vijeća ministara i Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP) regulirano je plaćanje dosadašnjeg neizmirenog duga i plaćanje narednih desetogodišnjih kontribucija BiH prema UNDP-u (neizmireni dug 1997.-31.12. 2015. i plaćanje tekućih GLOC godišnjih kontribucija za period 2016.-2025. i sufinansiranje programa suradnje za razdoblje 2015.-2019. i 2020.-2024. godina) u ukupnom iznosu od 14.000.000 KM kroz 10 jednakih godišnjih obroka od po 1.400.000 KM i to u razdoblju od 2016. godine do 2025. godine. Početkom 2017. godine je plaćen drugi godišnji obrok (1.400.000 KM).

9.3. Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova

Zakonom o proračunu institucija BiH za 2017. godinu, u okviru izravnih transfera, odobrena je pozicija *Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova* u iznosu 5.050.000 KM, a koja su realizirana u ukupnom iznosu od 3.100.880 ili 61% (uključujući alocirana sredstva proračunskim korisnicima u iznosu od 1.965.283 KM). Sredstva u iznosu od 5.050.000 KM

³⁶ Instrukcija o načinu planiranja, vođenja evidencija, plaćanja i izvještavanja o realizovanim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama broj 08-02-2-10149-1/15 od 22.12.2015. godine



planirana su temeljem dokumentacije, tj. zaključenih sporazuma o realizaciji IPA projekata sa Europskom komisijom koje su institucije BiH dostavile Ministarstvu financija i trezora BiH.

Dio odobrenih sredstava u iznosu 1.965.283 KM prebačen je u tijeku godine proračunskim korisnicima za sufinansiranja IPA projekata temeljem sporazuma koje su zaključile institucije BiH i Europska komisija i to: Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH (1.338.728 KM), Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH (35.205 KM), Direkciji za europske integracije BiH (474.000 KM), Ministarstvu civilnih poslova BiH (117.350 KM). Nerealizirana sredstva se prenose u narednu godinu.

Izvršenje sredstava u iznosu od 1.135.597 KM prikazano u Obrascu 3. Pregled izvršenja proračuna po proračunskim korisnicima u okviru Izravnih transfera sa JRT na poziciji izdvojenih sredstava za povlačenje IPA fondova predstavlja sufinansiranje svih projekata iz programa "Programi zajednice" za 2017. godinu: Kreativna Europa, program Erasmus +, Europa za građane, Horizont 2020, Fiscalis 2020, Customs 2020, Cosme, Zdravlje za razvoj, Pravda, Pisa. Naime, Bosna i Hercegovina iz IPA fondova osigurava dio sredstava za plaćanje u iznosu od 85% za plaćanje "ulazne karte" za učešća u programima Unije, a preostalih cca 15% osigurava iz proračuna institucija BiH.

Tokom 2017. pripremljeni su IPA II sektorski planski dokumenti za razdoblje 2018.-2020. za ranijih 5 sektora (Demokracija i upravljanje, Pravda i temeljna prava, Unutarnji poslovi, Konkurentnost i inovacije: lokalne strategije razvoja, Upošljavanje, obrazovanje i socijalna politika), kao i novi sektorski planski dokumenti 2018.-2020. za Promet. Po usvajanju državnih sektorskih strategija, inicirana je priprema sektorskih planskih dokumenata za Okoliš, Poljoprivredu i Ruralni razvoj. Strategije za većinu sektora postoje uglavnom na razini entiteta i županija, te u manjoj mjeri na državnoj razini. Međutim, većina strategija nije usklađena i ne osigurava državnu provedbu pravnih normi i odluka sukladno zakonodavstvu Europske unije.

Ministarstvo je u odgovoru na realizaciju preporuka Ureda za reviziju navelo da je u okviru IPA II za razdoblje 2014.-2020. znatno smanjen broj projekata koji se sufinanciraju iz proračuna BiH i da će u narednom razdoblju biti planirana sredstva za sufinansiranje ulaznih karata za programe zajednice u kojima učestvuju BiH.

Provedenom revizijom finansijskih izvješća Institucija BiH, ponovno smo uočili nizak stupanj realizacije odobrenih i raspoloživih sredstava, kao i nedovoljnu transparentnost izvješćivanja o realizaciji IPA projekata u 2017. godini.

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

Preporuka

Nužno je uspostaviti efikasan i efektivan mehanizam koordinacije vladinih institucija, donatora i drugih zainteresiranih strana u državi u pogledu izrade sveobuhvatnih sektorskih strateških dokumenata za BiH, kao preduvjet za pristup sredstvima koja će biti na raspolaganju u okviru novog IPA projekta. Također je potrebno osigurati mehanizme izvješćivanja o realizaciji IPA sredstava u pogledu veće transparentnosti.



9.4. Isplata obveza po pravomoćnim sudbenim presudama

Zakonom o proračunu institucija BiH za 2017. godinu planirana su sredstva za isplatu po pravomoćnim sudbenim presudama u vrijednosti 8.500.000 KM, a realizirana su u iznosu 8.499.920 KM. Analizirajući realizaciju ovih izdataka, može se konstatirati da se kroz godine isplaćuju značajna sredstva iz proračuna institucija Bosne i Hercegovine za izvršenje sudbenih presuda i rješenja o izvršenju.

Ministarstvo je uspostavilo sustav da po dobivanju naloga od Pravobraniteljstva Bosne i Hercegovine, u kojem se zahtjeva postupanje po pravomoćnoj presudi, blagovremeno pristupi isplati sredstava. Međutim, procesom revizije je uočeno da, i pored napora uposlenih u Ministarstvu da se plaćanje po presudama izvrši u paracionom roku, postoje ograničenja subjektivne prirode. Točnije, određeni nalozi Pravobraniteljstva BiH ne sadrže sve potrebne elemente za izvršenje plaćanja, tako da Ministarstvo nije u mogućnosti da izvrši isplatu po navedenim presudama u paracionom roku, što za posljedicu ima pokretanje izvršnih postupaka i plaćanje troškova po istima.

Preporuka

Preporučamo Ministarstvu da poduzme dodatne mehanizme prema Pravobraniteljstvu BiH da svi nalozi koji se dostavljaju Ministarstvu na izvršenje sadrže sve potrebne elemente za blagovremeno izvršenje plaćanja.

Prema prezentiranim podacima, vrijednosno značajnija isplata sredstava je izvršena temeljem pravomoćnih sudbenih presuda Suda Bosne i Hercegovine i to: na ime retroaktivne isplate naknada za prijevoz na posao i s posla, topli obrok, odvojeni život, smještaj i ostalih naknada koje nisu definirane Zakonom o plaćama i naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini Bosne i Hercegovine, na ime naknade štete zbog neosnovanog lišavanja slobode te na ime naknade štete za neisplaćene fakture iz ranijih godina Tužiteljstva BiH za usluge kopanja i ekshumacije, kao i za plaćanje obveze po konačnoj arbitražnoj odluci Stalnog arbitražnog suda u Hagu u predmetu Strabag AG protiv Ministarstva komunikacija i prometa. Točnije, Ministarstvo je iz proračuna 2017. godine, sukladno Odluci³⁷ Vijeća ministara, izvršilo plaćanje obveza u ukupnoj vrijednosti 1.838.613 KM (1.781.461 KM na ime glavnog duga i 57.152 KM na ime kamata) po konačnoj arbitražnoj odluci Stalnog arbitražnog suda u Hagu. Preostala obaveza (707.396 KM) je izmirena u siječnju 2018. godine.

Pored toga, i u 2017. godini je vršena isplata naknade troškova prijevoza, ishrane tokom rada (toplog obroka), odvojenog života i troškova smještaja sudcima, tužiteljima i određenim kategorijama stručnog osoblja uposlenog u pravosudnim institucijama na razini Bosne i Hercegovine, a temeljem pravomoćnih sudbenih presuda. Temelj za podnošenje tužbenih zahtjeva je Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, od 30.01.2013. i 28.03.2014. godine³⁸, kojom je Ustavni sud naložio Parlamentarnoj skupštini BiH da, najkasnije u roku 6 mjeseci od dana dostavljanja odluke, uskladi Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini Bosne i Hercegovine u pogledu naknada na ime troškova prijevoza, toplog obroka, smještaja i odvojenog života. Rok

³⁷ Odlukom o izvorima financiranja i načinu izvršenja finansijskih obveza po konačnoj arbitražnoj odluci stalnog arbitražnog suda u Hagu u predmetu Strabag AG protiv Ministarstva komunikacija i prometa BiH, Službeni glasnik BiH, broj 93/17 od 28.12.2017. godine

³⁸ Odlukom o dopustivosti i meritumu broj: U-7/12 od 30.01.2013. godine i broj: U-29/13 od 28.03.2014. godine Ustavni sud BiH je utvrdio da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH nije sukladan članku 1/2 Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama članka 11/4 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u pogledu naknade troškova za ishranu u tijeku rada, naknade troškova prijevoza na posao i prijevoza s posla, naknade za smještaj i naknade za odvojeni život.



za izvršenje Odluke je istekao 27. kolovoza 2013. godine, međutim i pored činjenice da je Vijeće ministara u 2017. godini uputio u parlamentarnu proceduru prijedlog izmjene važećih zakonskih propisa, sudci, tužitelji i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na razini Bosne i Hercegovine nisu uvedeni u predmetna prava. Prema raspoloživim podacima, vrijednost isplaćenih sredstava po svim obvezama proisteklim iz sudbenih presuda po ovom osnovu u 2017. godini iznosi 2,5 milijuna KM.

U cilju izbjegavanja dodatnih troškova na teret proračuna institucija Bosne i Hercegovine po navedenom temelju, Vijeće ministara je na 131. sjednici, održanoj 30.1.2018. godine, donio zaključak u kome sugerira postizanje sudbenih i vansudbenih nagodbi, pod uvjetom da su ispunjeni zakonski uvjeti za korištenje navedenih instituta. Sukladno navedenom Zaključku, Ministarstvo i Pravobraniteljstvo BiH su 04.04.2018. godine sačinili Prijedlog o načinu postupanja na realizaciju zaključka Vijeća ministara o čemu su upoznali sve zainteresirane strane. Prema usmenim informacijama, u tijeku je postupanje po gore navedenom Prijedlogu.

Preporuka

Potrebno je da nadležne Institucije riješe pitanje prava iz radnih odnosa uposlenih u pravosudnim Institucijama kako bi se spriječilo dalje pokretanje sudbenih sporova koji imaju za posljedicu, pored isplate osnovnih potraživanja, isplatu značajnih iznosa zateznih kamata i sudbenih troškova na teret javnih sredstava.

Ministarstvo je u Izvješću o izvršenju proračuna za 2017. godinu, pored izvješćivanja o izvršenju rashoda i izdataka temeljem pravomoćnih sudbenih presuda i rješenja o izvršenju sačinilo informaciju i o potencijalnim obvezama. U izvješću je prezentirano da se, prema podacima iz godišnjeg izvješća Pravobraniteljstva BiH, zaključno sa 31.12.2017. godine institucije BiH pojavljuju kao tužena strana u 893 parnična postupka te da je ukupna vrijednost tih predmeta 314.509.822 KM. Navedeni iznos je prezentiran kao potencijalna obveza proračuna institucija BiH u slučaju gubljenja spora. Vrijednosno značajniji sporovi se vode protiv Bosne i Hercegovine, Ministarstva obrane BiH, Uprave za neizravno oporezivanje BiH, Vijeća ministara, Regulatorne agencije za komunikacije BiH. Kada su u pitanju institucije sa najvećim brojem aktivnih sudbenih sporova, izdvajaju se Ministarstvo obrane sa 141, Uprava za neizravno oporezivanje sa 60 i Vijeće ministara sa 25 aktivnih predmeta.

Nadalje, postoje izgubljeni sporovi čija vrijednost je izražena u novcu, ali za predmet imaju izvršenje ugovorene obveze, primjerice predaje predmeta kupoprodajnog ugovora, gdje se ističe spor Ministarstva obrane sa poslovnim subjektom Scout d.o.o. Zagreb, a povodom neizvršenja ugovorene obveze. Predmetni spor je pravomoćnom presudom, u drugom stupnju, presuđen u korist tužitelja Scout d.o.o., a vrijednost spora prema tužbenom zahtjevu je iznosila 20.000.000 KM.

Također je važno spomenuti međunarodne arbitražne postupke u kojima Pravobraniteljstvo BiH zastupa Bosnu i Hercegovinu, od kojih je najznačajniji arbitražni postupak koji se vodi po tužbi „Elektrogospodarstva Slovenije“ pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova u Washingtonu (v.s. 1.359.645.000 KM).

Vijeće ministara je zaključcima obvezao Pravobraniteljstvo BiH da, sukladno svojim zakonskim nadležnostima poduzme sve potrebne aktivnosti na zaštiti interesa Bosne i Hercegovine.

Mišljenja smo da se i dalje ne posvećuje dužna pozornost analiziranju uzroka sporova i posljedica nastalih gubljenjem tih sporova u institucijama Bosne i Hercegovine, što ukazuje na manjak odgovornosti i domaćinskog odnosa prema javnim sredstvima kao i poslovima iz nadležnosti institucija. I dalje ne postoji mehanizam za utvrđivanje odgovornosti za štete nanesene institucijama, odnosno proračunu Bosne i Hercegovine.



Preporuka

Imajući u vidu da je došlo do značajnog porasta iznosa isplaćenog temeljem pravomoćnih sudskih presuda, u odnosu na prošlu godinu, smatramo da rješavanje ovog problema treba imati prioritet. U tom smislu preporučamo planski pristup rješavanju istog, i to na način da se sva nadležna tijela uključe kako bi se, prvenstveno smanjilo broj parnica u budućnosti, kroz identifikaciju i otklanjanje uzroka nastanka parnica, te efikasno rješavanje aktivnih predmeta.

Procjena uspjeha u parnicama, te pravovremeno odlučivanje u svezi sa daljnim tokom postupka, može otkloniti rizik od dodatnog gubitka novčanih sredstava (troškovi postupka i kamate).

Također, svrsishodno je ojačati sustave kontrola, kroz povećanje broja kontrolnih točaka, kako bi se smanjilo rizik od pogrešaka koje mogu dovesti do parničnih postupaka, te povećanje stupnja odgovornosti i domaćinskog postupanja.

9.5. Povećanje u učešću kapitala u IBRD-u i IFC-u

Povećanje u učešću kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD i IFC) u proračunu za 2017. godinu odobreno u iznosu 3.509.000 KM, a izvršenje sa 31.12.2017. godine iznosi 3.423.900 KM.

U novembru 2017. godine je izvršena uplata udjela kapitala Bosne i Hercegovine u IBRD-u i IFC-u u iznosu od 2.060.935 KM (1.259.429 USD), a temeljem Odluke o povećanju broja glasova i sudjelovanja Bosne i Hercegovine u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj i Međunarodnoj finansijskoj korporaciji i povećanju kapaciteta kapitala³⁹ od 31.03.2011. godine. Člankom 3. spomenute Odluke, Bosna i Hercegovina se obvezuje da do 2015. godine izvrši plaćanje obveze predviđene Odlukom u obrocima. Iako je u obrazloženju spomenute Odluke predviđeno da se sredstva za ove namjene mogu planirati u proračunima za 2012., 2013. i 2014. godinu, sredstva su planirana u cjelokupnom iznosu tek u proračunu za 2017. godinu. Zadnji rok za uplatu je bio 16.03.2018. godine.

U ožujku 2017. godine izvršeno je plaćanje na ime povećanja učešća kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD i IFC) u iznosu od 1.362.965 KM (752.762 USD) temeljem Odluke o povećanju broja glasova i učešća Bosne i Hercegovine u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj i Međunarodnoj finansijskoj korporaciji i povećanju kapaciteta kapitala (selektivno povećanje kapaciteta)⁴⁰ od 28.02.2017. godine.

9.6. Kapitalni transfer drugim razinama vlasti

Sukladno članku 7. Zakona o proračunu institucija BiH za 2017. godinu, namjenska sredstva od GSM licence su prenesena u 2017. godinu u visini iznosa nerealiziranih sredstava iz 2016. godine, odnosno 6.742.486 KM. Sukladno članku 25. Zakona o proračunu institucija BiH za 2017. godinu, izvršena je realizacija od 6.742.486 KM prenesenih namjenskih sredstava iz prethodnih godina. Odlukom o načinu raspodjele prenesenih namjenskih nerealiziranih sredstava uplaćenih na ime dodijeljenih GSM licenci⁴¹ od 29.12.2016. godine, definirano je

³⁹ VM broj 50/11- Službeni glasnik BiH broj 34/11;

⁴⁰ Odluka Vijeća ministara broj 30/17

⁴¹ Odluka Vijeća ministara broj 359/16



da se iznos od 6.742.486 KM raspodjeljuje na Federaciju Bosne i Hercegovine (2/3) i Republiku Srpsku (1/3) za realizaciju infrastrukturnih projekata koji su pojedinačno nabrojani. U Odluci je navedeno da će realizaciju izvršiti Ministarstvo, bez preciznijeg navođenja na koji način će se izvršiti realizacija, odnosno kome će biti izvršene uplate i da li su korisnici sredstava dužni dostaviti izvješća o realizaciji projekata koji su navedeni u Odluci.

Odlukom o izmjeni Odluke o načinu raspodjele prenesenih namjenskih nerealiziranih sredstava uplaćenih na ime dodijeljenih GSM licenci⁴² od 25.07.2017. godine, promijenjen je članak 2. stavak 3. kojim se iznos dodijeljen Federaciji BiH raspodjeljuje za realizaciju infrastrukturnih projekata koje će utvrditi Vlada FBiH. Odlukom su bili pobrojani infrastrukturni projekti za čiju realizaciju su namijenjena sredstva.

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je u prosincu 2017. godine dostavilo akte Ministarstva financija RS-a i Federalnog ministarstva financija i trezora o bankovnim računima korisnika. Sredstva u iznosu od 6.742.486 KM su u prosincu transferirana entitetima i to 4.494.991 KM Federaciji Bosne i Hercegovine i 2.247.495 KM Republici Srpskoj.

Preporuka

Preporučamo da se prigodom donošenja sličnih odluka preciznije utvrdi način realizacije odluke, kao i potreba da se dostave adekvatne Informacije o utrošku sredstava te osiguraju izvješća o utrošenim sredstvima.

9.7. Namjenska sredstva od UMTS-a

Prema Odluci o izmjeni i dopuni Odluke Vijeća ministara o načinu raspodjele sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave⁴³ iz 2013. godine, sredstva se usmjeravaju u omjeru 15% za razvoj sektora telekomunikacija, a 85% za financiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture.

Sredstava od UMTS dozvola (85%) raspoređena su odlukama Vijeća ministara⁴⁴ u ukupnom iznosu od 48.010.443 KM i to na programe posebne namjene kod Ministarstva prometa i komunikacija BiH (44.782.730 KM) i višegodišnja kapitalna ulaganja kod Uprave za neizravno oporezivanje BiH (3.227.713 KM). Ukupna realizacija raspoređenih sredstava iznosila je 10.019.381 KM (u 2016. godini 558.844 KM, a u 2017. godini 9.460.537 KM).

Sredstva od UMTS dozvola za koja nisu donesene posebne odluke Vijeća ministara u prethodnim godinama (28.163.952 KM) prenesena su u 2017. godinu sukladno članku 7. Zakona o proračunu Institucija BiH za 2017. godinu. Ni u 2017. nije bilo realizacije ovih sredstava jer Vijeće ministara nije donijelo odluke o njihovom rasporedu, tako da su cjelokupna sredstva prenesena u 2018. godinu.

Prema tome, ukupna prenesena nerealizirana namjenska sredstva u 2018. godini iznose **66.155.014 KM**, a sastoje se od raspoređenih sredstava 37.991.062 KM (85%) na odobrene projekte i neraspoređenih sredstava 14.962.099 KM (85%) i 13.201.852 KM (15%).

⁴² Odluka Vijeća ministara broj 194/17

⁴³ Odluka broj 127/13 od 05.06.2013. godine

⁴⁴ Službeni glasnik BiH, broj 72/12, 49/13, 85/14



Preporuka

Potrebno je da Vijeće ministara donese odluke kojim bi se ostvarena neraspoređena sredstva na ime dodijeljenih dozvola za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave dala na raspolaganje korisnicima, kao i posebne odluke o načinu korištenja sredstava namijenjenih za razvoj sektora telekomunikacija. Također je potrebno poduzeti dodatne aktivnosti kako bi se namjenski raspoređena, a nerealizirana sredstva, efikasije iskoristila.

10. TEKUĆA PRIČUVA PRORAČUNA

Vijeće ministara, sukladno Zakonu o financiranju Institucija BiH, odlučuje o korištenju proračunske pričuve, na prijedlog nadležnog proračunskog korisnika i uz prethodno pribavljenu suglasnost Ministarstva. Proračunsko izdvajanje za tekuću rezervu ne smije prijeći iznos od 3% ukupnog proračuna, izuzimajući iznos za servisiranje vanjskog duga. Korisnici tekuće pričuve su dužni dostaviti izvješće o namjenskom utrošku sredstava u propisanim rokovima za izradu kvartalnih i godišnjeg izvješća. Sredstva tekuće pričuve moguće je koristiti za financiranje žurnih i izvanrednih izdataka i programa koji nisu uvršteni u proračun, financiranje troškova međunarodnih sporova i arbitraža, financiranje novih Institucija BiH i grantove neprofitnim organizacijama.

Ukupne pričuve odobrene proračunom za 2017. godinu iznosile su 3.307.000 KM. U odnosu na prethodnu godinu, odobrene tekuće pričuve su veće za 1.848.000 KM. Iznos od 1.600.000 KM realiziran je kroz izravne transfere sa JRT, iznos od 941.587 KM je odobren proračunskim korisnicima, a iznos od 534.960 KM odnosi se na interventno korištenje sredstava tekuće pričuve na temelju odluka članova Predsjedništva BiH te predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara. Dakle, u 2017. godini ukupno su odobrena sredstva tekuće pričuve u iznosu od 3.076.547 KM, a ista su realizirana u iznosu od 3.024.606 KM.

Iznos tekuće pričuve dodijeljen proračunskim korisnicima odnosi se dijelom na financiranje žurnih i izvanrednih izdataka i programa, a dijelom na financiranje redovitih tekućih aktivnosti. Negativna mišljenja uglavnom su dana 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 1.600.000 KM, a na temelju pojedinačnih ugovora koje su sa korisnicima zaključili Ministarstvo civilnih poslova BiH (930.000 KM), Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (620.000 KM) i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (50.000 KM). Dodjela sredstava krajnjim korisnicima izvršena je na temelju Odluke Vijeća ministara, bez objavljivanja javnog poziva, bez jasno definiranih kriterija, rokova i uvjeta dodjele sredstava. Izostanak transparentnosti i adekvatne kontrole, te nepostojanje provedbenih akata, značajno povećavaju rizik da sredstva tekuće pričuve budu iskorištena nenamjenski. Navedenom odlukom je definirana obveza korisnika da putem Ministarstava s kojima zaključe ugovor, dostave izvješća o namjenskom utrošku sredstava, koja će se zatim dostaviti Generalnom tajništvu Vijeća ministara na objedinjavanje i pripremu za Vijeće ministara. Odlukom nije definiran rok za dostavu izvješća, a ministarstva koja su sa korisnicima zaključila pojedinačne ugovore još uvijek nisu dostavila izvješća Generalnom tajništvu.



Preporuka

Potrebno je realizaciju grantova odobravanjem iz proračunske rezerve svesti na minimum i koristiti samo u iznimnim slučajevima, a sve ostale grantove i transfere planirati u proračunu Institucija, uz utvrđivanje kriterija za dodjelu i adekvatne kontrole, kako bi se osiguralo transparentno korištenje navedenih sredstava.

Interventno korištenje tekuće pričuve: Sukladno članku 17. Zakona o proračunu institucija BiH za 2017. godinu, za izravno korištenje tekuće pričuve u 2017. godini, neprofitnim organizacijama i pojedincima na temelju pojedinačnih odluka članova Predsjedništva BiH odobreno je 360.000 KM, što je identično iznosu odobrenom za prethodnu godinu. Predsjedatelju i zamjenicima predsjedatelja Vijeća ministara su dodijeljena sredstva za izravno korištenje tekuće pričuve u ukupnom iznosu od 180.000 KM, što nije bio slučaj u prethodnoj godini.

Dodjela sredstava interventne tekuće pričuve od strane članova Predsjedništva BiH vršena je sukladno Pravilniku o dodjeli sredstava interventne tekuće pričuve za 2017. godinu. Pravilnikom su utvrđeni način, postupak i kriteriji za dodjelu ovih sredstava. Ukupno je realizirano 359.560 KM na temelju 144 pojedinačne odluke. Dodjela sredstava vršena je u rasponu od 400 do 15.000 KM. Sredstva su dodjeljivana sportskim klubovima, udrugama građana, pojedincima, vjerskim zajednicama, institucijama nižih razina vlasti, kulturno-umjetničkim društvima, itd. Kriteriji za dodjelu su definirani općenito, kao humanitarne potrebe, potpora obrazovanju, razvoju duhovnosti, kulturnog stvaralaštva i športa, potpora nevladinom sektoru kao i za druge namjene. Pojedinačnim odlukama o dodjeli sredstava interventne tekuće pričuve navedena je obveza dostavljanja izvješća krajnjih korisnika, ali bez utvrđenog roka za njihovo dostavljanje.

Predsjedatelj i zamjenici predsjedatelja Vijeća ministara su donijeli pojedinačne odluke o kriterijima za dodjelu sredstava interventne proračunske pričuve kojima su definirani najviši pojedinačni iznosi sredstava koje mogu dodijeliti. Istim je definirano da se sredstva mogu dodijeliti fizičkim osobama, pravnim osobama, udrugama, neprofitnim i nevladinim organizacijama i vjerskim zajednicama, dok je obveza izvješćivanja o namjenskom utrošku sredstava definirana pojedinačnim odlukama o dodjeli sredstava interventne proračunske rezerve. Sredstva su dodjeljivana u rasponu od 500 do 7.000 KM.

Korisnici su tijekom godine dostavljali izvješća o utrošku dodijeljenih sredstava članovima Predsjedništva BiH te predsjedatelju i zamjenicima predsjedatelja Vijeća ministara.

11. OBRAČUN VIŠKA PRIHODA

Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka za financiranje Institucija BiH (969.359.128 KM) i realiziranih rashoda i izdataka (948.145.821 KM) u 2017. godini iskazana je u iznosu od **21.213.307 KM** (odnosi se na fond 10, 20, 30, 40, 50). Razlika između ostvarenih prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (988.292.194 KM) i rashoda za servisiranje vanjskog duga BiH (983.258.749 KM) u tekućoj 2017. godini, predstavlja višak prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga BiH u iznosu od **5.033.445 KM** (odnosi se samo na fond 40). Dakle ukupan višak prihoda nad rashodima proračuna Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2017. godinu iznosi **26.246.752 KM**.

Na temelju podataka o prenesenom akumuliranom višku prihoda iz prethodnih godina, u ukupnom iznosu od **412.689.433 KM**, sa korekcijama izvršenim u 2017. godini sukladno važećim računovodstvenim politikama u ukupnom iznosu od **21.685.134 KM** (povrat preostalog iznosa sredstava donatorima, povratu uplata od različitih pristojbi, otpis



potraživanja i obveza, nova kreditna zaduženja i dr.), te ostvarenog viška prihoda nad rashodima Institucija BiH u 2017. godini u iznosu od 21.213.307 KM i ostvarenog viška prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga od 5.033.445 KM, utvrđen je ukupan akumulirani višak prihoda u iznosu od 417.251.051 KM.

U Tablici 1. je prikazan obračun akumuliranog viška prihoda.

Tablica 1.

Redni broj	Opis	Iznos u KM
1	Akumulirani višak prihoda nad rashodima Institucija BiH iz prethodnih godina	404.739.905
2	Akumulirani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga iz prethodnih godina	7.949.528
3 (1+2)	Ukupan akumulirani višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina	412.689.433
4	Korekcije viška prihoda u toku 2017. godine	-21.685.134
5	Ostvareni prihodi i primici Institucija BiH u 2017. godini	969.359.128
6	Realizirani rashodi i izdaci Institucija BiH u 2017. godini	948.145.821
7 (5-6)	Višak prihoda nad rashodima Institucija BiH u 2017. godini (financijski rezultat Institucija BiH u 2017. godini)	21.213.307
8	Ostvareni prihodi za servisiranje vanjskog duga u 2017. godini	988.292.194
9	Realizirani rashodi za servisiranje vanjskog duga u 2017. godini	983.258.749
10 (8-9)	Višak prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga u 2017. godini (financijski rezultat ostvaren za servisiranje vanjskog duga u 2017. godini)	5.033.445
11 (7+10)	Ukupan višak prihoda nad rashodima u 2017. godini (ostvareni financijski rezultat Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2017. godinu)	26.246.752
12 (3+4+11)	UKUPAN AKUMULIRANI VIŠAK PRIHODA INSTITUCIJA BIH I MEĐUNARODNIH OBVEZA BIH	417.251.051
13 (1+4+7)	Akumulirani višak prihoda nad rashodima Institucija BiH	404.268.078
14 (2+10)	Akumulirani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga	12.982.973

Korištenje sredstava akumuliranog viška prihoda je uvjetovano postojećim propisima kojima je regulirana njihova primjena (odluke Vijeća ministara, Zakon o proračunu Institucija BiH za 2017. godinu, Zakon o financiranju Institucija BiH i dr.). Ukupan akumulirani višak prihoda klasificiran po fondovima obuhvaća sljedeće:

Na fondu 10 (opći fond proračunskih sredstava), akumulirani višak prihoda je 278.889.899 KM. Od toga se iznos od 127.675.098 KM odnosi na rezervirana sredstva za višegodišnje projekte čija će se realizacija nastaviti u 2018. godini, 7.357.845 KM su namjenska (udružena) sredstva Fonda za povratak, 3.370.858 KM su ostala namjenska sredstva iz proračuna, 59.587.000 KM su sredstva za izvor financiranja fonda 10 za 2018. godinu sukladno Zakonu o proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu i ostatak od 80.899.098 KM se odnosi na prijenos u pričuve 2018. godine.

Na fondu 20 (fond obuhvata prihode odnosno rashode po posebnim propisima) akumulirani višak prihoda je 40.116.214 KM. Od toga se iznos od 16.545.171 KM odnosi na ostatak akumuliranog neraspoređenog viška prihoda Regulatorne agencije za komunikacije BiH na kraju 2017. godine, 730.517 KM je dio raspoređenog viška prihoda na projekt Regulatorne



agencije za komunikacije BiH, 10.628.558 KM je dio neutrošenog prenesenog viška prihoda Ministarstva komunikacija i prometa BiH, 10.620.581 KM je višak prihoda Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH i 1.591.387 KM je višak prihoda Regulatorne agencije za komunikacije BiH za višegodišnje projekte koji se namjenski prenose u 2018. godinu.

Na fondu 30 (fond obuhvata donacije i grantove) akumulirani višak prihoda je **33.660.374 KM**. Od toga iznos od 32.214.663 KM predstavlja nerealizirane namjenske donacije, grantove, transfere od drugih nivoa vlasti i udružena namjenska sredstva kod korisnika, iznos od 398.239 KM se odnosi na višegodišnje projekte koji se namjenski prenose u 2018. 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 **22.250.470 KM**. Od toga iznos od 18.022.139 KM predstavlja rashode iz kreditnih sredstava za izgradnju državnog zatvora, 9.261.776 KM je akumulirani višak rashoda nad prihodima iz prethodne godine i 5.033.445 KM je ostvareni financijski rezultat za servisiranje vanjskog duga u 2017. godini.

Na fondu 50 (fond obuhvata posebne projekte čija sredstva se koriste za posebne namjene -UMTS, GSM, sredstva od sukcesije) akumulirani višak prihoda je **86.835.034 KM**. Od toga iznos od 66.107.514 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 2018. godinu i iznos od 20.680.021 KM je ostatak namjenski nerealiziranih sredstava od sukcesije na temelju klirinškog duga od Ruske Federacije koji se prenosi u 2018. godinu. Namjenska sredstva od GSM licenci su u cijelosti realizirana te nema prijenosa u 2018. godinu.

U Izvješću o izvršenju Proračuna su iskazana zbirna stanja akumuliranog viška prihoda nad rashodima (prenesena stanja iz prethodnih godina sa korekcijama u tijeku 2017. godine) i financijskog rezultata za 2017. godinu, što odgovara stanju u Glavnoj knjizi.

12. UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM TREZORA

Shodno članku 25. Zakona o financiranju Institucija BiH, jedinstveni račun trezora 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.

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.⁴⁵ Transakcijski računi su otvoreni kod poslovnih banaka sa kojima je Ministarstvo zaključilo ugovore o nabavi usluga platnog prometa za Institucije BiH. Ugovorima sa poslovnim bankama je predviđen automatski prijenos sredstava sa depozitnog na transakcijske račune. Donos sredstava na transakcijske račune za podizanje gotovine vrši se po nalogu Ministarstva, na temelju pojedinačnih ili zbrojnog naloga za više korisnika.

⁴⁵ Instrukcija Ministarstva o nullim 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



Računi i plaćanja sa JRT-a: U informaciji Odsjeka za upravljanje jedinstvenim računom trezora navedeno je da tijekom 2017. godine nije bilo problema pri plaćanju sa jedinstvenog računa trezora i da su se novčani tijekovi odvijali prema planiranoj dinamici.

Plaćanja obveza proračunskih korisnika i podizanje gotovine vrši se putem transakcijskih računa otvorenih u poslovnim bankama. Postupak izbora za pružanje usluga poslovnih banaka za institucije BiH putem Ministarstva okončana je u 2016. godini, a ugovori sa četiri poslovne banke su zaključeni krajem 2016. i početkom 2017. godine. Ugovori su zaključeni na razdoblje od tri godine.

Na temelju testiranog uzorka računa utvrdili smo postojanje salda na transakcijskim računima na određeni 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 temelju. 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 viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcijske račune i realiziranih naloga⁴⁶, pa ih Ministarstvo 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

Ministarstvo treba nastaviti sa praćenjem poslovanja preko poslovnih banaka sa ciljem daljeg unaprjeđenja transferiranja sredstava i primjene načela nul tog salda na transakcijskim računima.

Na temelju pregleda bankovnih računa Ministarstva i podataka o datumu izvoda po kome je evidentirana zadnja promjena na računu, uočili smo da na nekim od tih računa postoji iskazano stanje koje se nije mijenjalo duži niz godina. Radi se o namjenski otvorenim računima preko kojih su realizirane uplate donatorskih sredstava ili su izvršene namjenske uplate po drugim temeljima. 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, pa je potrebno preispitati potrebu daljnjeg vođenja takvih računa. Prema usmenim informacijama, Ministarstvo povremeno traži informacije od proračunskih korisnika za čije potrebe su otvoreni posebni računi, o statusu sredstava nakon okončanja donacije ili projekta, ali u 2017. godini nije bilo takvih aktivnosti.

Preporuka

Potrebno je da Ministarstvo analizira stanja pojedinih računa i uz suradnju sa inicijatorom za otvaranje računa utvrdi status računa i potrebu da oni budu i dalje otvoreni kao zasebni računi.

⁴⁶ Internom instrukcijom je propisano da se eventualni višak sredstava temeljem povrata sredstava za nerealizirane naloge ili po drugom temelju u odnosu na iznos sredstava koji je prenešen sa depozitnog računa isti dan prenosi na račun kod Centralne banke.



Izdaci bankarskih usluga Izdaci bankarskih usluga realizirani su u iznosu 75.012 KM, na temelju računa koje dostavljaju poslovne banke sa kojima su zaključeni ugovori o obavljanju bankarskih usluga. U tijeku godine uspostavljena je praksa da se unos računa u sustav vrši nakon što Odsjek za upravljanje Jedinostvenim računom trezora e-mailom potvrdi da fakturirane cijene odgovaraju ugovorenim. Kontrola broja fakturiranih transakcija nije bila uspostavljena ni u 2017. godini, jer je bilo nužno izvršiti nadogradnju informacijskog sustava kako bi se obuhvatile sve bankovne transakcije za koje banka naplaćuje proviziju. Prema informacijama prezentiranim u tijeku obavljanja revizije, okončano je testiranje sustava i osiguran temelj za kontrolu fakturiranih usluga u narednom razdoblju.

Preporuka

Ministarstvo treba osigurati primjenu podataka iz nadograđenog softvera kako bi u cijelosti osiguralo kontrolu fakturiranih bankarskih usluga.

Planovi novčanih tijekova: Ministarstvo vrši pripremu planova novčanih tijekova kvartalno i mjesečno, na temelju iskustva i historijskih podataka, kao i podataka iz proračuna. Način pripreme planova novčanih tijekova je poboljšán u odnosu na prethodnu godinu, pa planovi sadrže analizu o odstupanjima između stvarnih, u odnosu na planirani novčani tijek u prethodnom kvartalu.

Investiranje javnih sredstava: Sredstva koja se čuvaju na Jedinostvenom 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.⁴⁷ Po tom temelju je Ministarstvo u studenom 2017. godine oročilo sredstva u iznosu od 80.000.000 KM u četiri poslovne banke koje su izabrane javnim nadmetanjem. Sredstva kratkoročnih plasmana po prethodnim ugovorima sa bankama (60.000.000 KM) vraćena su u kolovozu, rujnu i listopadu, skupa s pripadajućom kamatom temeljem 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: Za oročavanje sredstava u iznosu od 80.000.000 KM Ministarstvo je izvršilo izbor banaka 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 vrjednovanja 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 714.000 KM.

Tenderskom dokumentacijom je utvrđena donja granica kamatnih stopa za lotove, pa je odstupanje između pojedinih banaka u ponuđenim kamatnim stopama znatno manje nego u prethodnim razdobljima.

⁴⁷ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13



13. BILANCA STANJA

U Bilanci stanja na 31.12.2017.godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 1.417.930.233 KM. Ukupne obveze sa izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 1.417.930.233 KM.

U Tablici 1. prikazana je struktura sredstava i obveza Institucija Bosne i Hercegovine.

Tablica 1. Iznosi u KM

Naziv	31.12.2016. -31.12.2016.-	31.12.2017. -31.12.2017.-	2017. -2017.-
1	2	3	4
Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe	568.839.204	593.104.879	104
Stalna sredstva	744.676.243	824.825.354	111
Ukupno aktiva:	1.313.515.447	1.417.930.233	108
Kratkoročne obveze i razgraničenja	117.971.387	117.631.087	100
Dugoročne obveze i razgraničenja	36.769.604	61.957.460	169
Izvori sredstava	1.158.774.456	1.238.341.686	107
Ukupno pasiva:	1.313.515.447	1.417.930.233	108

Aktiva (1.417.930.233 KM) se odnosi se na novčana sredstva (498.945.447 KM), kratkoročna potraživanja (8.415.728 KM), kratkoročne plasmane (81.756.506 KM), finansijske i obračunske odnose s drugim povezanim jedinicama (390.948 KM), kratkoročna razgraničenja (3.596.250 KM) i stalna sredstava u iznosu od 824.825.354 KM (od čega je neotpisana vrijednost stalnih sredstava 798.312.101 KM, neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana 21.854.002 KM, neotpisana vrijednost vrijednosnih papira 7.610 KM i vrijednost dugoročnih razgraničenja 4.651.641 KM).

Pasiva (1.417.930.233 KM) se odnosi na kratkoročne obveze i razgraničenja u ukupnom iznosu od 117.631.087 KM (od čega kratkoročne tekuće obveze 42.679.851 KM, obveze po osnovu vrijednosnih papira 160 KM, obveze prema uposlenim 54.324.758 KM, finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 1.291.915 KM, kratkoročna razgraničenja 19.334.403 KM), dugoročne obveze i razgraničenja 61.957.460 KM i izvori sredstava u iznosu od 1.238.341.686 KM (izvori sredstava 1.190.241.145 KM, ostali izvori sredstava 21.853.679 KM, izvori sredstava pričuva 110 KM; neraspoređeni višak prihoda nad rashodima 26.246.752 KM).

Zbrojna bilanca stanja Institucija BiH na dan 31.12.2017. godine prikazana je u prilogu Izvješća.

13.1. Novčana sredstva, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe

Novčana sredstva su iskazana u iznosu od 498.945.447 KM, što je za 8.145.003 KM (ili 2%) više u odnosu na 2016. godinu. Značajniji iznos se odnosi na iskazano stanje žiro računa na šifri Trezora u iznosu od 455.791.461 KM. Na povećanje stanja novčanih sredstava tekuće u odnosu na prethodnu godinu je utjecalo izvršenje proračuna manje od planiranog, veće ostvarenje planiranih prihoda u proračunu temeljem administrativnih, sudbenih, posebnih



pristojbi i naknada, kao i realiziranih priliva sredstava iz inozemstva u vidu tekućih potpora namjenskog karaktera u iznosu od 13.156.174 KM.

Kratkoročna potraživanja su evidentirana u iznosu od 8.415.728 KM, što je manje za 4.069.233 KM (ili 33%) u odnosu na prethodnu godinu uglavnom zbog naplaćenih sredstva za sufinansiranje u IPA - Memorandum BiH - EZ (FP7 - "Programi zajednice (3.530.891 KM). Značajnija potraživanja se odnose na potraživanja od pravnih osoba (3.657.298 KM), ostala potraživanja (5.058.142 KM), ispravku vrijednosti (307.670 KM) i drugo.

Revizijom financijskih izvješća pojedinačnih institucija BiH je konstatirano da u nekima i dalje postoje slabosti unutarnjih kontrola u procesu potraživanja u svezi s unosom i evidentiranjem potraživanja kroz pomoćnu knjigu (modul potraživanja) što otežava izvršenje popisa prilikom utvrđivanja stvarnog stanja potraživanja na kraju 2017. godine. Također je uočeno neblagovremeno pokretanje aktivnosti na naplati potraživanja temeljem refundiranja bolovanja, te kako se ne posvećuje odgovarajuća pozornost kreiranju evidencija sa pouzdanim informacijama o nastalim potraživanjima po vrsti i ročnoj strukturi potraživanja kao i nedostatno prezentiranje informacija o potraživanjima u zabilješkama uz financijska izvješća (npr. potraživanja po pravosnažnim sudbenim presudama). Nadalje je utvrđeno da kod nekih institucija potraživanja nisu evidentirana u Glavnoj knjizi i objavljena u financijskim izvješćima (Direkcija za civilno zrakoplovstvo) već se za ista vodi samo pomoćna evidencija, a u financijskim izvješćima su prikazana samo naplaćena potraživanja tj. prihodi. Također je uočeno da kod proračunskih korisnika (Granična policija BiH) iskazana potraživanja iz Registra novčanih kazni nisu pouzdana, jer uspostavljeni sustav praćenja novčanih kazni ima nedostatke, što se odražava na rok naplate potraživanja, a što često ima za posljedicu zastare potraživanja.

Nadalje je uočeno da su evidentirana potraživanja sa iskazanim negativnim saldom što utječe na netočno prezentiranje knjigovodstvenog stanja u okviru bilančne pozicije, te neažurno evidentiranje i sravnjivanje potraživanja i uplata, što nije sukladno računovodstvenim pravilima i principima, neblagovremeno izdavanje i evidentiranje faktura za izvršene usluge zbog nejasno definiranih ugovora (Ministarstvo obrane) i drugo.

Iz svega gore navedenog konstatirali smo kako je došlo do značajnijeg smanjenja evidentiranih kratkoročnih potraživanja tekuće u odnosu na prethodnu godinu, ali ne možemo sa sigurnošću potvrditi točnost istih, te se može zaključiti da još uvijek ima prostora za poboljšanje unutarnjih kontrola u procesu potraživanja u smislu vođenja odgovarajućih evidencija kroz pomoćnu knjigu, kao pretpostavke za adekvatno praćenje vrste i ročnosti potraživanja kao i poduzimanja aktivnosti na naplati potraživanja te utvrđivanje stvarnog stanja potraživanja prilikom popisa i pravilnog prezentiranja informacija o potraživanjima u financijskim izvješćima institucija BiH.

Preporuka

Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji s Institucijama BiH, nastavi sa aktivnostima u cilju unaprjeđenja sustava unutarnjih kontrola u procesu potraživanja, na način da se u financijskim izvješćima prezentiraju podaci i informacije o nastalim potraživanjima sukladno računovodstvenim pravilima i načelima, kako bi iskazana salda na bilančnim pozicijama bila točna i odražavala stvarno stanje.

Kratkoročni plasmani iznose 81.756.506 KM i veći su za 19.912.894 KM (ili 32%) u odnosu na 2016. godinu. Ovo stanje je posljedica povećanja iznosa oročenih sredstava kod komercijalnih banaka sa stanjem na 31.12.2017. godine. Kod četiri komercijalne banke je izvršeno oročavanje sredstava u ukupnom iznosu od 80.000.000 KM (po 20.000.000 KM na razdoblje od 60, 90, 120 i 180 dana po provedenom natječaju). U okviru skupine konta 14



evidentiran je iznos od 1.698.558 KM koji se odnosi na depozite kod drugih pravnih osoba, a od čega se najveći dio (1.555.593 KM) odnosi na depozite za unajmljivanje poslovnih prostora i stanova uposlenih u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Ministarstva vanjskih poslova BiH.

Zalihe materijala i sitnog inventara: Na temelju Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija Bosne i Hercegovine zalihe se evidentiraju unutar klase 2, u cilju kontrole nad njihovom uporabom, a nabava materijala, roba i inventara evidentira se izravno na rashode.⁴⁸

U konsolidiranoj bruto bilanci, na 31.12.2017. godine iskazana je ukupna vrijednost zaliha materijala i robe u iznosu od 410.517.945 KM i zalihe sitnog inventara u iznosu od 17.201.954 KM. Zalihe su otpisane u cijelosti.

Revizijom pojedinačnih proračunskih korisnika konstatirano je da i dalje postoje slabosti upravljanja zalihama u smislu sveobuhvatnog evidentiranja i praćenja (npr. kod Ministarstva obrane BiH, prema informacijama, postoji značajan sitan inventar koji se vodi u materijalnim evidencijama u Zajedničkom stožeru za koji nije procijenjena vrijednost i što nije evidentirano u Glavnoj knjizi).

Tijekom 2017.godine je došlo do određenih poboljšanja kod implementiranja modula zaliha kod Ministarstva obrane BiH te je završeno povezivanje preostalih planiranih lokacija, osim dvije lokacije gdje se još uvijek radi na povezivanju. Ministarstvo je u tekućoj godini intenziviralo aktivnosti na uspostavi sveobuhvatnog evidentiranja zaliha za proračunske korisnike koji vode i evidentiraju stanje zaliha, tako da se očekuje da će u 2018. godini proračunski korisnici samostalno moći raditi u modulu zaliha.

Preporuka

Smatramo kako je potrebno ubrzati aktivnosti na uvođenju modula zaliha u svim Institutijama koje raspolažu zalihama.

Aktivna kratkoročna razgraničenja u Zbrojnoj bilanci stanja su iskazana u iznosu od 3.596.250 KM, što je vrijednosno na razini prethodne godine. Odnose se na razgraničene prihode (1.792.101 KM), razgraničene rashode (1.789.060 KM) i ostala razgraničenja (15.090 KM).

Razgraničeni prihodi se odnose na razgraničene tečajne razlike 1.176.554 KM, razgraničeni prihod na temelju naplaćenih konzularnih taksi u DKP-ovima (521.665 KM), razgraničeni prihod na temelju naplaćenih troškova putnih isprava u DKP-ovima (89.155 KM) čiji saldo se prenosi iz prethodnih godina.

Razgraničeni rashodi se odnose na razgraničene tečajne razlike 960.116 KM, unaprijed plaćene zakupnine (539.368 KM), ostale razgraničene rashode 289.576 KM i drugo.

Aktivna kratkoročna razgraničenja na šifri Trezora su iskazana u iznosu od 1.203.425 KM i najvećim dijelom se odnose na pozitivne tečajne razlike, u iznosu od 231.953 i negativne razgraničene tečajne razlike u iznosu od 958.971 KM čiji saldo se prenosi iz prethodnih godina.

⁴⁸ Metoda 100%-nog otpisa



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). Međutim, s obzirom na iznose na ovim pozicijama, evidentno je da Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti na rješavanju pitanja evidentiranja tečajnih razlika.

Preporuka

Potrebno je da Ministarstvo pristupi rješavanju pitanja evidentiranja tečajnih razlika sukladno općeprihvaćenim računovodstvenim načelima.

13.2. Stalna sredstva

Stalna sredstva: U konsolidiranoj bilanci stanja neotpisana vrijednost stalnih sredstava iznosi 798.312.101 KM, od čega se na institucije BiH odnosi 726.982.057 KM, a na šifru Trezora u Ministarstvu 71.330.044 KM, koja se odnose na stalna sredstva u obliku prava, čiji saldo se ne mijenja godinama i na koja nije obračunata amortizacija.

Revizijom pojedinačnih proračunskih korisnika konstatirali smo da, kao i u ranijem razdoblju, postoje određene slabosti u procesu evidentiranja stalnih sredstava, pa je tako, na primjer, u Ministarstvu obrane BiH evidentiran iznos na poziciji sredstava u pripremi (19.555.796 KM), koji se najvećim dijelom odnosi na investicijska ulaganja u objekte koji nisu evidentirani u poslovnim knjigama Ministarstva zbog postojeće problematike državne imovine. Također, stanje stalnih sredstava u Ministarstvu obrane BiH nije konačno jer nepokretna perspektivna vojna imovina⁴⁹ još uvijek nije iskazana u poslovnim knjigama Ministarstva, usljed čega je pozicija stalnih sredstava u bilanci stanja podcijenjena za nepoznat iznos. Još uvijek postoje i sredstva naslijeđena od bivših entitetskih ministarstava koja se vode u materijalnim evidencijama i posebnom programu u Zajedničkom stožeru, a za koje nije izvršena konačna procjena vrijednosti, kako bi ista bila evidentirana u poslovne knjige. Procijenjena je vrijednost sredstava veze i informatičke opreme (9.012.900 KM), protuoklopnog naoružanja u ukupnom iznosu (2.421.958 KM), što također nije bilo evidentirano u poslovnim knjigama Ministarstva u 2017. godini⁵⁰. Zaprimljena su određena sredstva iz donacija koja u 2017. godini nisu uknjižena u poslovne knjige Ministarstva (komunikacijska oprema - cca 965.000 USD, oprema - cca 311.000 USD), itd.

U izvanbilančnoj evidenciji Uprave za neizravno oporezivanje BiH prikazana je stalna imovina koju Uprava koristi i koja potječe od bivših entitetskih carinskih uprava, a odnosi se na stalna sredstva evidentirana po nabavnoj vrijednosti u iznosu od 27.477.058 KM, čija je ispravka vrijednosti 11.425.882 KM, a sadašnja vrijednost 16.051.176 KM. Uprava je, u cilju rješavanja pitanja uknjiženja imovine bivših carinskih uprava, dostavila pismeni zahtjev entitetskim ministarstvima financija i Direkciji za financije Brčko distrikta BiH za donošenje adekvatne odluke na temelju koje bi se predmetna sredstva isknjižila iz njihovih evidencija i uknjižila na bilančne pozicije u okviru sustava Glavne knjige trezora.

Još uvijek nije riješeno pitanje evidentiranja objekta i zemljišta koje koristi Sud BiH i druge pravosudne institucije BiH u poslovnim knjigama, za koje je pravo vlasništva i korištenja utvrđeno Odlukom visokog predstavnika⁵¹. Ministarstvo je, u studenom 2017. godine uputilo

⁴⁹ Odlukom Predsjedništva BiH, o veličini, strukturi i lokacijama OS BiH, definirane su 63 perspektivne lokacije koje trebaju biti uknjižene kao vlasništvo Ministarstva (Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o veličini, strukturi i lokacijama OS BiH, broj 01-50-1-1067-27-10/12 od 18 04 2012. godine).

⁵⁰ Odgovornost za procjenu materijalnih sredstava je na Ministarstvu, a u procesu revizije se nismo upuštali u pojedinačne procjene vrijednosti istih.

⁵¹ Odlukom visokog predstavnika (Broj 44/02 od 16.10 2002. godine, Službeni glasnik BiH, broj: 33/02) utvrđeno je pravo vlasništva i pravo korištenja zgrada i zemljišta u kompleksu u kome je smješten Sud BiH. Pravo vlasništva na zgrade,



akt Službi za zajedničke poslove institucija BiH, u kome je, između ostalog, navedeno kako bi se nakon izvršene fer procjene vrijednosti navedeni kompleks zgrada trebao uknjižiti na organizacijskom kodu Službe za zajedničke poslove institucija BiH⁵². Nakon što se Služba za zajedničke poslove institucija BiH krajem studenog 2017. godine obratila Sudu BiH u svei s dostavljanjem podataka o objektu i zemljištu, kako bi iste evidentirala u Glavnu knjiguna svoj organizacijski kod, te u knjizi stalnih sredstva Službe, Sud BiH se obratio Uredu visokog predstavnika u BiH kako bi isti razmotrio mogućnost izmjene Odluke visokog predstavnika kojom se utvrđuje pravo vlasništva u ovom kompleksu, na način da kao titular vlasništva bude naveden Sud BiH. Do završetka naše revizije nije dobiven pismeni stav Ureda visokog predstavnika u BiH svezi s ovim pitanjem.

U poslovnim knjigama Parlamentarne skupštine BiH na 31.12.2017. 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). Ministarstvo je u studenom 2017. godine uputilo akt Parlamentarnoj skupštini BiH, u kome je, između ostalog, navedeno da je iznos od 10,73 miliona KM iskazan u bilanci Parlamentarne skupštine BiH za 2010. godinu, a da je Služba za zajedničke poslove institucija BiH predmetnu zgradu uknjižila u decembru 2012. godine. Stoga navedene institucije trebaju razmijeniti informacije po pitanju vremenskog intervala ulaganja u zgradu i procjene vrijednosti zgrade, odnosno provjeriti je li odgovarajuća procjena uobzirila navedena ulaganja. Preporučena razmjena informacija treba biti temelj za točno evidentiranje stalnih sredstava, a samim tim i točno izvješćivanje o stanju stalnih sredstava u finansijskim izvješćima.

Nadalje, kao što je navedeno u obrazloženju izvršenja proračuna Jedinice za provedbu Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH sa 31.12.2017.godine, zemljište (1,3 milijuna EUR), tehnička pomoć koja se odnosi na idejni i glavni projekat (1,7 milijuna EUR) još uvijek nisu knjigovodstveno evidentirani i uključeni u vrijednost Projekta, o čemu bi se trebalo voditi računa kod zatvaranja Projekta.

Tijekom godine su, iz Glavne knjige, isknjižena evidentirana stalna sredstva nabavne vrijednosti od 61.373 KM, ispravke vrijednosti 37.584 KM, te sadašnje vrijednosti od 23.789 KM sa šifre Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica (institucija koja je davno prestala postojati). Također su isknjižena i sredstva iz izvanbilančne evidencije – uvjetne obveze i potraživanja (186.819 KM) te manji iznos na kratkoročnim obvezama. Po danom obrazloženju sredstva su isknjižena iz postojećih evidencija jer se saldo već dugi niz godina prenosi bez sačinjavanja pismenog obrazloženja kao podloge knjiženja niti je ispitan status tih sredstava. *Ministarstvo je trebalo, putem povjerenstva, utvrditi stvarno stanje za sva isknjiženja te donijeti odgovarajuću odluku o isknjižavanju sa odobrenjem ovlaštenih osoba i uz adekvatno obrazloženje.*

Kao što je prethodno navedeno, za godinu koja je završila 31.12.2017. godine, u Zbrojnoj bilanci stanja nije realno prikazana sva nepokretna i pokretna imovina. Premda je Ministarstvo upućivalo pismene akte nadležnim institucijama u cilju rješavanja pitanja pouzdanog i točnog evidentiranja stalnih sredstava, nije bilo konkretnijih rezultata.

Infrastrukturu, pomoćne objekte i zemljište je dodijeljeno Bosni i Hercegovini - zajedničkim institucijama Bosne i Hercegovine. Objekti i pripadajuće zemljište trajno će se koristiti za smještaj Suda BiH, Tužiteljstva BiH i drugih pravosudnih institucija BiH.
⁵² Broj 08-16-1-10637-1/17 od 29 11 2017. godine.



Preporuka

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

Dugoročni plasmani koji su iskazani u okviru šifre Trezora odnose se na uložena sredstva u banke i druge financijske organizacije u iznosu 21.853.680 KM, što je, u odnosu na prethodnu godinu, više za 3.423.900 KM ili 19%. Navedeno se odnosi na uložena sredstva 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.

Aktivna dugoročna razgraničenja su evidentirana u okviru šifre Trezora u iznosu od 4.651.641 KM, a predstavljaju sredstva od kredita Saudijskog fonda. S obzirom da novac nije doznačen u korist Bosne i Hercegovine, nisu evidentirani primici odnosno novčana sredstva, već su evidentirani aktivno dugoročno vremensko razgraničenje i obveze za dugoročne kredite na poziciji–primici od zaduživanja od stranih financijskih institucija (4.651.641 KM).

13.3. Kratkoročne obveze i razgraničenja

Kratkoročne tekuće obveze su iskazane u iznosu od 42.679.851 KM, od čega se na šifru Trezor odnosi 1.929.025 KM. Kratkoročne tekuće obveze se odnose na kratkoročne tekuće obveze prema pravnim osobama (40.056.155 KM), kratkoročne obveze prema fizičkim osobama (1.386.164 KM) i ostale kratkoročne obveze (1.237.532 KM).

Kratkoročne tekuće obveze prema pravnim osobama iznose 40.056.155 KM, od čega su najznačajnije obveze prema dobavljačima (38.913.235 KM).

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 (npr. Ministarstvo obrane BiH), činjenicu da na 31.12.2017. godine nisu u cijelosti usuglašena stanja obveza prema dobavljačima iskazana u glavnoj i pomoćnoj knjizi, zatim nepravilnosti kod evidentiranja obveza u okviru glavne knjige neposredne potrošnje i glavnih knjiga projekata (Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Granična policija, Jedinica za provedbu Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH), slabosti kod usklađivanja stvarnog i knjigovodstvenog stanja obveza pri popisu (Ministarstvo vanjskih poslova, Granična policija i druge institucije).

Kratkoročne tekuće obveze prema uposlenima iskazane su u iznosu od 54.324.758 KM, koji se odnosi na obveze za plaće uposlenih iz prosinca 2017. godine (20.247.899 KM), obveze za naknade plaća (5.680.917 KM), poreze i doprinose na plaće (19.808.379 KM), ostale obveze prema djelatnicima (8.587.563 KM). Predmetne obveze su izmirene početkom 2018. godine. Revizijom je konstatirano kako postoje određena odstupanja stanja na kontima obveza prema uposlenima u odnosu na dokumentaciju na temelju koje se vrši evidentiranje istih (npr. u Ministarstvu obrane nije vršeno sravnjenje obveza temeljem poreza i doprinosa sa poreznim upravama).

Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama su iskazni u iznosu od 1.291.915 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za iznos 939.545 KM. Značajan iznos je evidentiran u okviru glavne knjige Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH (1.227.866 KM). Odnose se na obveze prema ovlaštenom tijelu za



izdavanje putnih isprava (333.870 KM), obveze prema tijelima za izdavanje stiker naljepnica (273.254 KM), obveze prema tijelima za izdavanje registracijskih pločica (179.253 KM) i drugo.

Pasivna kratkoročna razgraničenja su evidentirana u iznosu od 19.334.403 KM, što je za 8.006.336 KM (ili 30%) manje u odnosu na prethodnu godinu. Kratkoročna razgraničenja u okviru šifre Trezora su iskazana u iznosu od 3.331.443 KM.

Pasivna kratkoročna razgraničenja se odnose na razgraničene prihode (4.676.306 KM) koje se najvećim dijelom odnose na razgraničene tečajne razlike te na razgraničene rashode (12.993.792 KM) od kojih se najznačajniji (12.656.213 KM) odnose na razgraničene rashode za nabavu roba i usluga na temelju rezerviranja temeljem zaključenih ugovora u 2017. godini i ostala razgraničenja (1.664.305 KM).

13.4. Dugoročne obveze i razgraničenja

Dugoročne obveze i razgraničenja se odnose na kredite institucija BiH⁵³. Obveze po dugoročnim kreditima iskazane su u iznosu od 61.957.459 KM⁵⁴, a odnose se na sljedeća kreditna 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 4.651.641 KM.

Obveze temeljem kredita povećane su u tijeku godine na temelju uplaćenih sredstava Razvojne banke Vijeća Europe (20.536.215 KM) i povučenih kreditnih sredstava Saudijskog fonda (4.654.641 KM).

Kreditni sporazum za projekt „Obnova stambenih jedinica izbjeglih osoba“ potpisan je između Saudijskog fonda za razvoj i Bosne i Hercegovine u iznosu od 56.250.000 saudijskih rijala. Na temelju Kreditnog sporazuma, Ministarstvo je potpisalo Supsidijarni sporazum sa Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice BiH, kojim je utvrđeno da će Ministarstvo izvršiti plaćanje obveza Saudijskom fondu za razvoj za glavnice, troškove kredita, naknade, kao i druge troškove iz proračuna institucija BiH, sukladno procedurama izmirenja vanjskog duga. U evidencijama o vanjskom dugu obveze se vode kao obveze državnih institucija, a povlačenje kredita u 2016. godini je uknjiženo, a zatim isknjiženo iz glavne knjige, odnosno sa konta obveza institucija BiH do rješavanja načina njegovog vraćanja (prema dostupnim informacijama, kredit je trebao biti alociran na entitete). U 2017. godini izvršeno je evidentiranje povučenih sredstava na dugoročnim obvezama za kredite državnih institucija, jer je u Zakonu o proračunu za 2018. godinu planirano vraćanje kredita sa pozicije izravnih transfera, odnosno iz proračuna institucija BiH.

Obveze prema Saudijskom fondu evidentirane su na temelju podataka kreditora o povlačenju sredstava koji se evidentiraju u Sektoru za vanjski dug Ministarstva. Unutarnjom procedurom Ministarstva propisano je da se prijenos naloga iz pomoćne knjige (modula za upravljanje,

⁵³ Odnosi se na državne institucije-proračunske korisnike čije se obveze po kreditima servisiraju iz proračuna. U dijelu izvješća o izvršenju Proračuna za 2017. godinu koji se odnosi na servisiranje vanjskog duga, kao državne institucije se navode i institucije koje se ne financiraju iz proračuna i samostalno servisiraju obveze po kreditima

⁵⁴ Iznos glavnice, bez kamate



analizu i evidenciju javne zaduženosti pri Ministarstvu) u Glavnu knjigu vrši automatski, na temelju unaprijed propisane sheme knjiženja.

Prema prezentiranim informacijama, kreditor (Saudijski fond), ne dostavlja pravovremeno podatke o povlačenju odobrenih kreditnih sredstava, zbog čega se moraju vršiti određene korekcije koje utječu na povećanje prometa na kontu obveza i na iskazivanje stanja na određeni datum. Ukupan iznos povučenih sredstava do 31.12.2017. godine iznosi 13.121.528 saudijskih rijala (SAR), odnosno 6.081.158 KM. U toku godine izvršena je otplata dospjele rate kredita u iznosu od 1.390.000 SAR (614.519 KM), na temelju čega bi stanje kredita trebalo biti 5.466.639 KM. *Stvari iznos povučenih sredstava se razlikuje od iznosa iskazanog u Glavnoj knjizi za povučena sredstava za koja kreditor nije dostavio obavijesti do okončanja unosa u pomoćne i glavnu knjigu (ukupno 814.998 KM).* Navedena povlačenja evidentirana su u Glavnoj knjizi na pripadajućem kontu obveza u 2018. godini.

13.5. Izvori sredstva

Izvori sredstava iznose ukupno 1.238.341.686 KM i odnose se na izvore stalnih sredstava (1.190.241.145 KM, od čega na šifri Trezora 463.258.557 KM), ostale izvore sredstava (21.853.679 KM, sve na šifri Trezora), izvori sredstava pričuva (110 KM šifra Trezora) i neraspoređeni višak prihoda nad rashodima za 2017. godinu (26.246.752 KM). Ukupni izvori sredstava su veći za 79.567.230 KM (ili 7%) u odnosu na prethodnu godinu, a što je rezultat manjeg financijskog rezultata u tekućoj u odnosu na prethodnu godinu za 4.564.182 KM i neto povećanja izvora sredstava za 81.196.512 KM te ostalih izvora sredstava za 2.934.900 KM.

Tijekom revizije konstatirali smo kako je došlo do konačnog postupanja po zaključku Vijeća ministara temeljem Odluke Vijeća ministara⁵⁵ glede sredstava odobrene pozajmice Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH iz proračuna institucija BiH. Ministarstvo je izvršilo odgovarajuću korekciju knjiženja na temelju odgovarajućih akata Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća BiH kao i akta Pravobraniteljstva BiH u kojem je navedeno da za isti iznos neće biti realiziran povrat od strane Europske komisije kao i da za Bosnu i Hercegovinu nisu nastale štetne posljedice jer se radilo o bespovratnim sredstvima financijske potpore koja nisu u cijelosti uplaćena. Naime, uvidom u Glavnu knjigu, na analitičkom kontu 131391-Ostala potraživanja i na analitičkoj poziciji 521116-Sredstva proračuna-pozajmica Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH, evidentiran je iznos od 489.000 KM, a korekcija knjiženja se odnosila na zatvaranje navedenih pozicija u Glavnoj knjizi pod 31.10.2017.

13.6. Izvanbilančna evidencija

Izvanbilančna evidencija: Prema odredbama članka 86. Pravilnika o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH u izvanbilančnoj evidenciji evidentiraju se poslovni događaji koji nemaju izravan utjecaj na sredstva i izvore sredstava nego samo otvaraju mogućnost za takve utjecaje u budućnosti (davanje garancija, davanje avala).

U okviru zbrojne bruto bilance sa stanjem na 31.12.2017. godine, u izvanbilančnoj evidenciji je iskazano stanje uvjetnih potraživanja u iznosu od 73.517.443 KM, a što se najvećim

⁵⁵ Odluka Vijeća ministara broj: 153/07 od 29.11.2007. godine. Iz sredstava tekuće pričuve Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH odobrena su sredstva u iznosu od 489.000 KM u vidu kratkoročne pozajmice. Ista su bila namijenjena za financiranje aktivnosti Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća BiH u području informatizacije pravosuđa i uvođenja automatiziranog sustava upravljanja sudskim predmetima. Europska komisija je trebala uplatiti iznos od 250.000 EUR-a odnosno 489.000 KM po okončanju Projekta.



dijelom odnosi na stalnu imovinu Uprave za neizravno oporezivanje BiH koja potiče od bivših entitetskih carinskih uprava, koja je evidentirana po nabavnoj vrijednosti u iznosu 27.477.058 KM i ispravka vrijednosti 11.425.882 KM. Nadalje, u izvanbilančnoj evidenciji iskazana su stanja sredstava OPEC-a i pod projekta stambenog zbrinjavanja u iznosu 26.383.092 KM (bankovni računi Fonda za povratak-projekti stambenog zbrinjavanja koji su popisani na 31.12.2017.godine) te uvjetna sredstva OPEC fonda i pod projekta stambenog zbrinjavanja Fonda za povratak (30.990.514 KM).

Na uvjetnim obvezama evidentiran je iznos od 73.517.443 KM a koji se najvećim dijelom odnosi na priliv sredstava OPEC-a i pod projekta stambenog zbrinjavanja Fonda za povratak (55.932.586 KM) te uvjetne obveze po istom osnovu (1.431.019 KM)

U okviru izvanbilančne evidencije evidentirana su uvjetna potraživanja i uvjetne obveze za vanjski dug u iznosu 7.718.780.031 KM.

U zabilješkama uz financijska izvješća o izvršenju Proračuna institucija BiH nisu obrazložene pozicije izvanbilančne evidencije, premda su iskazana značajna stanja uvjetnih potraživanja i uvjetnih obveza.

Iz navedenog se može zaključiti da postoji realna potreba za odgovarajućim uređivanjem izvanbilančne evidencije i transparentnim izvješćivanjem o istoj.

Preporuka

Ministarstvo je dužno, sukladno standardima i propisima kojima je uređena oblast računovodstva, urediti i izvanbilančnu evidenciju kao i bilančnu, te o istoj sačinjavati odgovarajuća obrazloženja.

13.7. Status državne imovine

Za uređivanje pitanja državne imovine, odnosno donošenje zakona kojim bi se prvenstveno regulirala vlasnička i upravljačka prava nad državnom imovinom te definirali svi pojavi vidovi te imovine, nadležna je Parlamentarna skupština BiH. Vijeće ministara uspostavilo je Povjerenstvo za državnu imovinu BiH, koje, pored ostalog, ima zadaću izraditi nacrt zakona kojim bi se regulirala ova oblast. Unatoč tomu, pitanje statusa državne imovine u Bosni i Hercegovini još uvijek nije riješeno, te je stanje, u odnosu na prethodne godine, nepromijenjeno.

U proteklom razdoblju bilo je više bezuspješnih pokušaja rješavanja ovog pitanja, ali je status državne imovine do danas ostao neriješen. Pitanje državne imovine predstavlja i svojevrsno političko pitanje koje ne može biti riješeno bez političke volje i političkog konsenzusa. Premda je Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH Ministarstvo nadležno za upravljanje imovinom u vlasništvu Institucija BiH, Ministarstvo još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost, s obzirom da ne postoji legislativa koja uređuje pitanje državne imovine,.

Nadalje, još uvijek nije riješen problem vojne imovine, kao segment opće problematike državne imovine. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u poslovnim knjigama Ministarstva obrane BiH, a u zemljišne knjige je uknjižen samo dio imovine. Značajan dio nepokretne neperspektivne imovine još uvijek nije preuzet od nižih razina vlasti, što umnogome opterećuje funkcioniranje Ministarstva obrane BiH.



Neregulirano pitanje državne imovine uzrokuje mnogobrojne probleme i predstavlja rizike sa stajališta realnog iskazivanja bilančnih pozicija, kvalitetnog obavljanje popisa, raspolaganja i upravljanje imovinom.

Preporuka

Potrebno je da nadležne Institucije konačno na sustavan način urede pitanje državne imovine te stvore preduvjete za rješavanje uknjiženja vlasništva i evidentiranje imovine u poslovne knjige titulara.

13.8. Popis sredstava i izvora sredstava

Prema Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH, proračunski korisnici su dužni sačiniti popis imovine, potraživanja i obveza na kraju svake proračunske godine sa stanjem na dan 31.12. tekuće godine (članak 37., stavak (2) Pravilnika), te nakon razmatranja izvješća o izvršenom popisu i sukladno donesenim odlukama, izvršiti i odgovarajuća knjiženja u cilju svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom (članak 41. stavak (1) Pravilnika).⁵⁶

Osnovna funkcija popisa imovine i obveza jeste istinit i fer prikaz stanja imovine, obveza i izvora sredstava. Popisom sredstava i obveza se utvrđuje stvarno stanje pozicija sredstava i obveza i to utvrđeno stanje služi za usklađivanje stanja u poslovnim knjigama sa stvarnim stanjem. 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 sredstava⁵⁷.

Popis kod Institucija: Premda Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH⁵⁸ definira ovu oblast, ponovo je u pojedinačnim izvješćima o reviziji za 2017. godinu identificiran značajan broj slabosti koje imaju utjecaja na točnost iskazivanja bilančnih pozicija. S obzirom na prirodu nedostataka kod provedenog popisa u institucijama BiH, isti se mogu podijeliti u dvije grupe i to: sustavni (zakonski) nedostaci koji su vezani za nepostojanje osnovnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i nedostaci tehničke prirode 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, popis se vrši bez analitičkih pregleda potraživanja i obveza i utvrđivanja starosne strukture potraživanja i obveza, te bez usuglašavanja pomoćnih evidencija sa Glavnom knjigom i sl., neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, neevidentiranje doniranih sredstava, neažurne popisne liste, neažurne inventurne brojeve, neadekvatan popis tuđih sredstava i sredstava danih na korištenje drugim institucijama, neažurne evidencije zaduženja stalnih sredstava i reversa, neažurne evidencije zaliha, nedovršene radnje oko svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje itd.

U navedenoj problematici najznačajniji nedostaci konstatirani su kod Ministarstva obrane BiH, Ministarstva vanjskih poslova BiH, Instituta za akreditiranje BiH, Središnjeg izbornog povjerenstva BiH, Ministarstva za ljudska prava izbjeglice BiH i Tužiteljstva BiH.

⁵⁶ Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH broj: 01-08-02-1-1515-1/15, od 04.02.2015. godine

⁵⁷ Naputak o vršenju popisa imovine i obveza proračunskih korisnika/Institucija BiH na 31.12. tekuće godine, broj: 01-St4-506438/04, od 08.12.2004. godine.

⁵⁸ Broj: 01-08-02-1-1515-1/15, od 04.02.2015. godine



Za efikasno i efektivno provođenje svih popisnih aktivnosti potrebno je ažurno knjigovodstvo i kvalitetne pripreme aktivnosti, odnosno potrebno je osigurati da su prije popisa provedena sva nužna knjiženja na bilančnim pozicijama, a eventualna odstupanja stvarnog stanja utvrđenog popisom u odnosu na knjigovodstveno stanje treba konstatirati popisno povjerenstvo, te nakon toga provesti odgovarajuća knjiženja.

Preporuka:

Ponovo preporučamo da se popisu sredstava i izvora sredstava posveti dužna pozornost, što podrazumijeva sustavni pristup cjelokupnom procesu popisa kao i finalnim knjiženjima u cilju svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje.

Popis kod Ministarstva - "šifra Trezor": Popisom novčanih sredstava koja su u okviru nadležnosti Ministarstva po pitanju upravljanja tim sredstvima (sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora odnosno i koja su evidentirana u Glavnoj knjizi), izvršen je na način da je vršeno uspoređivanje stanja računa u Glavnoj knjizi na 31.12.2017. godine sa posljednjim izvodima dostavljenim od strane banaka. Za pojedine račune na kojima nije bilo promjene tijekom godine, uz popis nije priložena kopija zadnjeg izvoda, ali su isti usuglašeni sa potvrđivanjima banaka. Ministarstvo nije osiguralo potvrđivanja banaka za pojedina stanja novčanih sredstava a koja su imala promet u toku godine i iskazanih u Glavnoj knjizi na dan 31.12.2017. godine.

Na temelju provedene revizije konstatirano je kako Ministarstvo nije izvršilo popis svih računa a po pregledu računa koje je nam je dostavilo Ministarstvo, odnosno računa na kojima stanje u Glavnoj knjizi na 31.12.2017. godine iznosi nula KM.

Ministarstvo je izvršilo popis sredstava na šifri Trezora, izuzev klase 5 (izvori sredstava) i obveza i potraživanja vanjskog duga evidentiranog u izvanbilančnoj evidenciji. 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. Postupcima revizije je utvrđeno da stvarno stanje dugoročnih obveza temeljem kredita - Sredstva Saudijskog fonda za razvoj namijenjenog za projekt „Obnova stambenih jedinica izbjeglih osoba“ iznosi 5.466.639 KM, dok je iskazano stanje u Glavnoj knjizi 4.651.641 KM. Razlozi odstupanja su navedeni u tekstu gore (dugoročne obveze i razgraničenja), međutim isto nije konstatirano od strane popisnog povjerenstva. Također, popisom je konstatirano stanje stalnih sredstava u obliku prava u iznosu 71.330.044 KM, koja se odnose na sredstva uplaćena u prethodnim godinama za projektnu dokumentaciju i glavni projekat za koridor Vc, međutim popisno povjerenstvo nije konstatiralo da su navedena sredstva, s obzirom na njihovu starost trebala biti amortizirana.

Nadalje smo konstatirali i kako nije donesena Odluka o usvajanju izvješća o izvršenom popisu, o čemu bi se trebalo voditi računa kod narednog popisa.

Preporuka

Potrebno je osigurati da popis sredstava i izvora sredstava bude sveobuhvatan i proveden sukladno važećim propisima koji definiraju ovu oblast.

Smatramo da popisno povjerenstvo popisom novčanih sredstava treba obuhvatiti sve račune u okviru Jedinstvenog računa trezora bez obzira da li na 31.12. tekuće godine na istim postoji stanje ili je stanje nula.

Potrebno je osigurati da se popisom iskazana stanja u Glavnoj knjizi usuglase sa stvarnim stanjem uvidom u dokumentaciju koja potkrepljuje iskazana stanja.



14. IZVJEŠĆE O NOVČANIM TIJEKOVIMA

Na temelju Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH, Ministarstvo za razinu proračuna institucija BiH sačinjava set godišnjih računovodstvenih izvješća koji, između ostalih, sadrži i Obrazac NT - Izvješće o novčanim tijekovima. Izvješće o novčanim tijekovima predstavlja pregled priliva i odliva gotovine i ekvivalenata gotovine iskazanih u izvještajnom razdoblju. Cilj sastavljanja Izvješća o novčanim tijekovima je prezentiranje na koji način institucije BiH dolaze do gotovine i ekvivalenata gotovine i na koji način se isti koriste. Prema Zbrojnom izvješću o novčanim tijekovima, za razdoblje izvješćivanja 01.01. do 31.12.2017.godine, na početku godine je iskazan saldo gotovine u iznosu od 490.800.444 KM, dok je saldo gotovine na kraju godine iskazan u iznosu od 498.945.447 KM. Nadalje, ukupni prilivi gotovine su iskazani u iznosu od 1.957.651.322 KM, a ukupni odlivi gotovine u iznosu od 1.949.506.319 KM.

Pri izradi 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 8.145.003 KM koji odgovara razlici između stanja gotovine i ekvivalenata gotovine na početku i stanja na kraju obračunskog razdoblja.

15. INFORMACIJSKI SUSTAV

Revizionim postupcima izvršen je uvid u funkcioniranje informacionog sistema Ministarstva. Kako se financijsko poslovanje svih proračunskih korisnika obavlja putem informacionog sistema financijskog upravljanja (ISFU) i sistema za centralizirani obračun i isplatu plata (COIP), može se zaključiti da postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacionih sistema. Informacioni sistem financijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od sedam modula: Glavna knjiga, Nabavke, Obveze prema dobavljačima (AP), Upravljanje gotovinom, Potraživanja, Stalna sredstva i Zalihe. Svi navedeni moduli trenutno su integrirani s Glavnom knjigom trezora.

Svi proračunski korisnici su povezani na ISFU putem SDH mreže, izuzev dva za koje trenutno ne postoje tehnički preduvjeti za povezivanje. Od institucija koje su povezane na sustav samo dvije ne vrše samostalan unos podataka jer trenutno nemaju raspoloživih kadrova za ovaj proces.

Preporuka

Potrebno je, po stjecanju tehničkih preduvjeta, povezati preostale institucije na informacijski sustav trezora putem SDH mreže.

Izvršena je procjena sredstava potrebnih za provedbu projekta uspostave rezervne lokacije za osiguranje nastavka poslovanja sustava nakon pada uzrokovanog katastrofom, te su ista osigurana u formi višegodišnjeg projekta u razdoblju 2017. – 2019. godina. Ranije je izrađen projektni zadatak i prema njemu provedena jedna procedura nabave u 2017. godini, za dio potrebne opreme. U prethodnom razdoblju je donesena odluka o određivanju rezervne



lokacije nužne za nastavak provedbe projekta. Ministarstvo nije revidiralo projektni zadatak u cilju optimizacije hardverskih i softverskih rješenja za realizaciju projekta.

Preporuka

Potrebno je revidirati i prilagoditi projektni zadatak novim okolnostima, kako bi dobili optimalno rješenje za rezervnu lokaciju te nastaviti aktivnosti s ciljem implementacije iste.

Za održavanje navedenih sustava provode se procedure javne nabave, u kojima najčešće sudjeluje samo jedan ponuđač. Velika je zavisnost održavanja postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi, s obzirom na to da održavanje većine softvera zavisi od samo jednog ponuđača. Institucija, u takvim situacijama, i pored provedbe postupka 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 daljnje održavanja i administracije aplikativnog softvera. Navedeno predstavlja određeni rizik s aspekta funkcionalnosti i održivosti aplikacija, što može utjecati na kontinuitet poslovanja. Ugovor o održavanju modula za planiranje proračuna (BPMIS) za 2018. godinu nije zaključen. Jedini potencijalni ponuđač, koji je vlasnik izvornog koda, nije prihvatio tražene uvjete da se održavanje radi temeljem inženjer sata kroz okvirni sporazum, na način kako su ugovorena održavanja modula ISFU sustava. Ministarstvo trenutno nije u mogućnosti vršiti nadogradnje ovog softvera, a kako nije zaključen ugovor o održavanju, nije moguće ni otklanjanje eventualnih grešaka koje se mogu pojaviti u radu. Prethodno svakako predstavlja određen rizik po funkcioniranje ovog modula u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno utjecati na visinu troškova održavanja. Pored navedenog, informacijski sustav za upravljanje proračunom (BPMIS) u proteklom razdoblju nije povezan s ISFU sistemom.

Preporuka

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

Neophodno je uraditi analizu koja će obuhvatiti nedostatke i rizike funkcioniranja postojećeg BPMIS sustava te dati prijedloge rješenja. Analizom je potrebno obuhvatiti i pitanje implementacije interfejsa za razmjenu podataka BPMIS-a s ISFU-om. Pri provedbi novih podsustava potrebno je tražiti integraciju sa postojećim sustavima te voditi računa da se po mogućnosti primjenjuju podsustavi koji imaju veći stupanj kompatibilnosti, radi fleksibilnije uporabe i jednostavnijeg održavanja budućeg sustava.

U suradnji s Ministarstvom obrane BiH izvršena su nužne prilagodbe modula za upravljanje zalihama. U tijeku su dodatne prilagodbe modula za potrebe Službe za zajedničke poslove institucija BiH. Pored navedenog, Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti i obavijestilo još pet institucija o uspostavljanju jedinstvenog sustava za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sustavu. Preostale institucije nisu informirane po ovoj osnovi i nije poznato imaju li iste potrebe za korištenjem ovog modula. Ovo može rezultirati razvojem različitih neovisnih sustava iste namjene za potrebe institucija, što za posljedicu može imati neefikasne sustave i neracionalnu potrošnju sredstava za nabavu i održavanje istih.

**Preporuka**

Ministarstvo treba izvjestiti sve institucije da postoji mogućnost korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalhama, kao centralizirane aplikacije za potrebe Institucija BiH, kako se ne bi provodile nabave aplikacija koje su već implementirane u Ministarstvu. Potrebno je provesti konzultacije sa drugim institucijama koje imaju potrebu za upravljanjem zalhama i omogućiti im korištenje navedenog modula.

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 sistem blagajničkog poslovanja pusti u produkciju. Ministarstvo je kreiralo obavijesti i dinamički plan po kojem bi sve institucije trebale biti korisnice novog sustava blagajničkog poslovanja do kraja 2018. godine.

Preporuka

Preporučamo da se realizira dinamički plan implementacije novog sustava blagajničkog poslovanja kroz pomoćnu knjigu obveza prema dobavljačima.

Započeti projekti provedbe ili nadogradnje informacijskih sustava se ne završavaju sukladno planovima, što može uzrokovati neefikasno poslovanje. Prije početka provedbe projekta, u dosta slučajeva se nabavljaju i plaćaju sve softverske licencije, a njihovo daljnje održavanje se plaća periodično, svake godine. U situacijama gdje projekti traju više godina, potpora za sve nabavljene licence se plaća na godišnjoj razini, čime se nepotrebno gomilaju troškovi za usluge održavanja softvera. U razdoblju provedbe projekta se ne koriste sve softverske licencije.

Preporuka

Projekte treba realizirati sukladno ugovorima, kako bi se na ekonomičan način ostvarila planirana funkcionalnost. Stvarne potrebe za licencijama treba analizirati prije početka provedbe projekata, projektne zadatke treba pisati adekvatno, te nabavljati minimalan broj licencija za razdoblje provedbe sustava.

Premda je postignut napredak u pogledu funkcioniranja ISFU-a, sustav je svakako moguće i dalje razvijati i unaprjeđivati. Navodimo neke od mogućnosti daljeg unaprjeđenja, koje bi se mogle realizirati na ISFU sustavu: uspostava blagajničkog poslovanja kroz modul obveza prema dobavljačima, uvezivanje ISFU-a sa BPMIS softverom u cilju praćenja realizacije proračuna, implementacija rezervne lokacije, cjelovita uspostava sučelja (interfejsa) prema bankama i sl.

Preporuka

Preporučamo da se analiziraju potrebe i daju prijedlozi daljeg unaprjeđenja ISFU.

Centralizirani obračun i isplata plaća (COIP): Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP) za potrebe Institucija BiH je poboljšana u nekim segmentima obrade. U proteklom razdoblju je bilo zahtjeva korisnika za implementacijom određenih softverskih izmjena ili poboljšanja postojećeg sustava koji su realizirani. Sklopljen je novi okvirni sporazum za podršku COIP sustavu, kao i ugovor za tehničku potporu za održavanje licencija.



Implementiran je novi sustav za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH. Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sustava i ISFU-a. U razdoblju post-produkcijske potpore sustava za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH su vršene dodatne korekcije i otklanjanje uočenih nedostataka. Ukoliko bi se novi sustav pokazao funkcionalnijim od postojećeg, mogao bi se, u budućnosti prilagoditi kao jedinstveni sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća za potrebe institucija BiH.

Preporuka

Nakon izvršenja korekcija uočenih nedostataka i testiranja točnosti Istih, Ministarstvo treba sačiniti analizu mogućnosti i isplativosti da se novi sustav za obračun i isplatu plaća i naknada za potrebe Oružanih snaga BiH implementira kao jedinstveni sustav obračuna plaća za Institucije BiH, a u cilju uspostave efikasnijeg sustava.

Sustav za upravljanje dokumentima: Tijekom 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 sustave nabavili i implementirali zasebno. U tim slučajevima zaključeni su ugovori o održavanju OWIS sustava za svaku instituciju koja raspolaze zasebnim rješenjem. Veliki broj ugovora o održavanju OWIS sustava može rezultirati kao neekonomično rješenje za državne institucije.

Preporuka

Ministarstvo treba analizirati troškove održavanja za sve Institucije po ovoj osnovi, te 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 2017. godinu. U komentarima je iskazano neslaganje sa pojedinim nalazima revizije koji se odnose na način tretiranja problematike popisa stalnih sredstva, potraživanja i obaveza pod šifrom Trezor, potrebu detaljnijeg pisanja obrazloženja bilančnih pozicija, potrebu donošenja instrukcije za način evidentiranja troškova mobilnih telefona, postupanja Ministarstva po zahtjevima proračunskih korisnika, aktivnosti Ministarstva na osiguranju efikasnog sustava kontrole naplate prihoda te su dane sugestije u smislu potrebe pojašnjenja teksta izvješća u poglavlju višegodišnjih kapitalnih projekata. 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 obrazloženja pozicija Zbrojne bilance stanja, instrukcije za način evidentiranja troškova mobilnih telefona i višegodišnje kapitalne projekte smo 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 2017. godinu.

Voditelj tima za
financijsku reviziju

Nataša Avđalović
Nataša Avđalović, viši revizor

Rukovoditelj Odjela za
financijsku reviziju

Munevera Baftić
Munevera Baftić, viši revizor

Rukovoditelj Odjela za
razvoj, metodologiju
i kontrolu kvalitete
financijske revizije

Dragoljub Kovičić, viši revizor

Dragoljub Kovičić



Privici

- Bilanca stanja na dan 31.12.2017. godine – zbrojni obrazac
- Pregled prihoda, primitaka i financiranja za 2017. godinu – zbrojni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2017. godinu – zbrojni obrazac
- Izvješće o novčanim tijekovima za razdoblje 01.01.-31.12.2017. godine
- Izjava o odgovornostima rukovodstva

BOSNA I HERCEGOVINA

Institucije Bosne i Hercegovine

OBRAZAC BS

ZERANI OBRAZAC

BILANCA STANJA
na dan 31.12.2017. godine

R. br.	Broj konta	POZICIJA	U obrotuškoin razdoblju iziže godine	U istom obrotuškoin razdoblju prethodne godine	Postotak (05 x 100)
1	2	3	4	5	6
		I. AKTIVA			
1	100000+	A. Gotovica, kratkoročna potraživanja i zalih (3 do 10)	593.104.879	568.839.204	104
2	110000	Novčana sredstva i plemeniti metali	498.945.447	490.800.444	102
3	120000	Vrijednosni papiri	0	0	
4	130000	Kratkoročna potraživanja	8.415.728	12.484.961	67
5	140000	Kratkoročni plasmani	81.756.506	61.843.612	132
6	160000	Financijski i obratunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	390.948	117.825	332
7	210000	Zalihe materijala i robe	-1.738	0	
8	220000	Zaliha stnog inventara	1.738	0	
9	190000	Kratkoročna razgraničenja	3.596.250	3.592.362	100
10	090000	B. Stalna sredstva (14+17+20+21)	824.825.354	744.676.243	111
11	011000	Stalna sredstva	1.323.665.621	1.165.162.537	114
12	011900	Isprijava vrijednosti	525.353.320	438.924.005	120
13	011-0119	Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (12-13)	798.312.101	726.238.532	110
14	020000	Dugoročni plasmani	21.854.002	18.430.101	119
15	029000	Isprijava vrijednosti dugoročnih plasmana	0	0	
16	020-029	Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (15-16)	21.854.002	18.430.101	119
17	031000	Vrijednosni papiri	7.610	7.610	100
18	031900	Isprijava vrijednosti vrijednosnih papira	0	0	
19	031-0319	Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (18-19)	7.610	7.610	100
20	091000	Dugoročna razgraničenja	4.651.641	0	
21		UKUPNA AKTIVA (7+11)+12	3.419.930.233	3.135.515.447	108

R.br.	Broj koda	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)	117.631.087	117.971.387	100
25	310000	Kratkoročne tekuće obveze	42.679.851	35.582.116	120
26	320000	Obveze po osnovu vrijednosnih papira	160	160	100
27	330000	Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	
28	340000	Obveze prema radnicima	54.324.758	52.816.912	103
29	360000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	1.291.915	2.231.460	58
30	390000	Kratkoročna razgraničenja	19.334.403	27.340.739	71
31	400000	B. Dugoročne obveze i razgraničenja (32 do 34)	61.957.460	36.769.604	169
32	410000	Dugoročni krediti i zajmovi	61.957.460	36.769.604	169
33	420000	Ostale dugoročne obveze	0	0	
34	490000	Dugoročna razgraničenja	0	0	
35	500000	C. Izvori sredstava (36+37+38+39+40-41)	1.238.341.686	1.158.774.456	107
36	510000	Izvori sredstava	1.190.241.145	1.109.044.633	107
37	520000	Ostali izvori sredstava	21.853.679	18.918.779	116
38	530000	Izvori sredstava pričuva	110	110	
39	580000	Revalorizacijski efekti	0	0	
40	590000	Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima	26.246.752	30.810.934	
41	590000	Neraspoređeni višak rashoda nad prihodima	0	0	
42		UKUPNA PASIVA (24+31+35)+22	1.417.930.233	1.317.515.447	108

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR



MUNISTAR

PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANCIRANJA
ZA 2017. GODINU

Rb.	OPIS	Ekon. kod	Proračun za 2017. godinu	Izmjena i dopuna (rebalans namjenika sredstva i dr.)	Korigirani Proračun za 2017. godinu	Ostvarena iznosa u 2017.	Ostvarena iznosa u 2016.	Razlika (7-6)	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
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 iz 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	137.872.000	0	137.872.000	161.706.052	166.998.446	23.834.052	117	97
	Prihodi od administrativnih pristojbi	7221	13.500.000	0	13.500.000	22.823.448	17.643.968	9.323.448	169	129
	1.1. Tarifni stavovi (0-22) Ministarstvo komunikacija i prometa		1.390.000	0	1.390.000	1.493.105	1.526.745	103.105	107	98
	1.2. Pristojbe u DKP mreži Tarife 29-39		6.347.000	0	6.347.000	13.394.655	9.790.548	7.047.655	211	137
	1.3. Prihodi od zabijeva za prestanak državljanstva-raz stav 25		2.100.000	0	2.100.000	2.565.266	2.558.761	465.266	122	100
	1.4. Prihodi od odobrenja privremenog i stalnog boravka stranca		1.450.000	0	1.450.000	1.722.620	1.311.446	272.620	119	131
	1.5. Ostale pristojbe		2.213.000	0	2.213.000	3.647.802	2.456.468	1.434.802	165	148
	Prihodi od sudskih pristojbi	7223	403.000	0	403.000	344.717	286.506	-58.283	86	120
	Prihodi od posebnih naknada i pristojbi	7225	47.620.000	0	47.620.000	52.166.767	53.707.152	4.546.767	110	97
	3.1. Naknade od dozvola za emisiranje Regulatorne agencije za komunikacije BiH		7.340.000	0	7.340.000	11.056.983	11.243.231	3.716.983	151	98
	3.2. Naknade za korištenje radiofrekventnog spektra		14.500.000	0	14.500.000	14.582.991	14.748.543	82.991	101	99
	3.3. Naknade poreznih i kontrolnih marica UNO		3.300.000	0	3.300.000	2.533.169	2.764.337	-746.831	77	92
	3.4. Naknade Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH		7.654.000	0	7.654.000	10.033.712	9.432.798	2.379.712	131	106
	3.5. Veterinarsko-zdravstvene svjedodžbe i pregledi na granicama prijelazima		6.710.000	0	6.710.000	6.899.349	7.132.955	189.349	103	97
	3.6. Naknada za prelete preko BiH		1.623.000	0	1.623.000	1.929.728	2.988.317	306.728	119	65
	3.7. Ostale naknade		6.493.000	0	6.493.000	5.110.835	5.396.971	-1.382.165	79	95
	Prihodi od pristojbi u postupku indirektnog oporezivanja BiH	7228	23.622.000	0	23.622.000	25.757.687	24.737.257	2.135.687	109	104
	5.1. Prihodi od osobnih i putnih isprava	7229	30.495.000	0	30.495.000	32.144.549	34.938.044	1.649.549	105	92
	5.2. Registracija vozila u BiH		27.285.000	0	27.285.000	28.504.617	32.760.855	1.219.617	104	87
	6. Prihodi od finansiranja javnih institucija i nefinancijskih javnih poduzeća		3.210.000	0	3.210.000	3.639.932	2.177.189	429.932	113	167
	5.1. Prihodi od osobnih i putnih isprava		27.285.000	0	27.285.000	28.504.617	32.760.855	1.219.617	104	87
	5.2. Registracija vozila u BiH		3.210.000	0	3.210.000	3.639.932	2.177.189	429.932	113	167
	6.1. Prihodi od finansijskih javnih institucija - Središnje banke BiH	7211	7.769.000	0	7.769.000	9.945.745	19.344.278	2.176.745	128	51
	6.2. Prihodi od nefinancijskih javnih poduzeća		7.500.000	0	7.500.000	8.437.415	18.826.744	937.415	112	45
	6.3. Prihodi od imovine		269.000	0	269.000	1.508.330	517.534	1.239.330	561	291

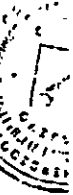
7. Prihodi od kamata i tečajnih razlika		900.000	0	900.000	372.070	678.028	-527.930	41	55
7.1 Prihodi od kamata	7212	700.000	0	700.000	310.667	612.230	-389.333	44	51
7.2 Prihodi od tečajnih razlika	7215	200.000	0	200.000	61.403	65.798	-138.597	31	93
8. Prihodi od nevratah kazni	7231	5.000.000	0	5.000.000	5.112.072	6.231.154	112.072	102	82
9. Vlastiti prihodi	7226	7.360.000	0	7.360.000	7.676.645	7.278.687	316.645	104	105
9.1 Prihodi službe za zajedničke poslovne institucije BiH		2.200.000	0	2.200.000	1.915.202	1.681.794	-284.798	87	114
9.2 Prihodi Instituta za standardizaciju BiH		230.000	0	230.000	315.594	233.743	85.594	137	135
9.3 Prihodi Instituta za intelektualno vlasništvo BiH		400.000	0	400.000	491.133	492.560	91.133	123	100
9.4 Prihodi Instituta za intelektualno vlasništvo BiH		4.000.000	0	4.000.000	4.545.991	4.461.386	545.991	114	102
9.5 Prihodi Instituta za akreditiranje BiH		530.000	0	530.000	408.680	409.063	-121.320	77	100
9.6 Ostali vlastiti prihodi		0	0	0	45	141	45	0	32
10. Ostali prihodi	7227	1.203.000	0	1.203.000	5.362.352	2.153.372	4.159.352	446	249
III TEKUĆE POTPORE IZ INOZEMSTVA	7310	575.000	0	575.000	13.156.174	16.581.912	12.581.174	2.288	79
1. Donacija Ministarstvu vanjskih poslova		575.000	0	575.000	422.757	798.388	-152.243	74	53
2. Donacija Visokom sudskom i tužilaškom vijeću		0	0	0	6.512.416	3.720.354	6.512.416	0	175
3. Donacija za izgradnju Državnog zatvora		0	0	0	0	7.568.918	0	0	0
4. Donacija Tužilaštvu BiH		0	0	0	1.329.323	0	1.329.323	0	0
5. Donacije Ministarstvu civilnih poslova BiH		0	0	0	567.087	199.925	567.087	0	284
6. Donacije Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH		0	0	0	543.298	332.317	543.298	0	163
7. Donacija Sudu BiH		0	0	0	641.076	0	641.076	0	0
8. Ostale donacije		0	0	0	3.140.217	3.962.010	3.140.217	0	79
IV TRANSFERI OD DRUGIH RAZINA VLASTI	7320	430.000	0	430.000	752.431	1.077.001	322.431	175	70
1. Transferi od Federacije BiH- Namjenska sredstva za financiranje rada Vijeća za državnu potporu		165.000	0	165.000	165.000	129.000	0	100	128
2. Transferi od Republike Srpske- Namjenska sredstva za financiranje rada Vijeća za državnu potporu		165.000	0	165.000	30.000	40.000	-135.000	118	75
3. Transferi Distrikta Brčko za Agenciju za statistiku BiH		100.000	0	100.000	100.000	238.540	0	100	42
4. Transferi Federacije BiH za financiranje Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	25.803	26.307	25.803	0	98
5. Transferi Republike Srpske za financiranje Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	15.000	21.769	15.000	0	69
6. Ostali transferi-donacije drugih razina vlasti		0	0	0	416.628	621.385	416.628	0	67
UKUPNO PRIHODI A (I-IV)		888.877.000	0	888.877.000	925.614.657	934.657.359	36.737.657	04	99
B OSTALO FINANCIRANJE I PRIMICI									
V Preostali višak sredstava iz prethodnih godina	51	60.324.000	0	60.324.000	60.324.000	48.995.000	0	00	123
VI Primici od sukcesije	81	0	0	0	21.987.619	114.149	21.987.619	0	19.262
VIII Primici od prodaje stalnih sredstava	81	799.000	0	799.000	1.220.637	1.239.416	421.637	53	98
VIII Primici-Kreditna sredstva za izgradnju Državnog zatvora	81	61.123.000	0	61.123.000	20.536.215	0	20.536.215	0	0
UKUPNO FINANCIRANJE I PRIMICI B (V-VIII)		61.123.000	0	61.123.000	104.068.471	50.348.565	42.945.471	170	207
UKUPNI PRIHODI, FINANCIRANJE I PRIMICI NA RASPOLAGANJU INSTITUCIJAMA BIH (A + B)		950.000.000	0	950.000.000	1.029.683.128	985.005.924	79.683.128	108	105
C PRIHODI ZA SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA BIH	7100								
1. Federacija BiH		650.161.158	0	650.161.158	634.976.500	465.374.400	-15.184.658	98	136
2. Republika Srpska		349.313.849	0	349.313.849	344.777.700	251.238.400	-5.036.149	99	137
3. Brčko Distrikt BiH		6.222.232	0	6.222.232	4.574.435	2.566.480	-1.647.797	74	178
4. Državne institucije		5.459.938	0	5.459.938	4.074.541	4.049.251	-1.385.397	75	101
5. Ostali prihodi		0	0	0	389.018	4.664.727	389.018	0	8
UKUPNO C (1+2+3+4+5)		1.011.157.177	0	1.011.157.177	988.292.194	727.893.258	-22.864.983	98	136
D SERVISIRANJE MEDUNARODNIH OBEVEZA BIH (A + B + C)*		1.961.157.177	0	1.961.157.177	2.017.214.739	1.712.214.677	56.057.562	103	118

* Ukupna udjela sredstva izvršene Prirodne institucije BiH za općinu dugi državnih institucija (certifikat 684.603 KM a 2016. godini i 760.503 KM a 2017. godini) izvan po broju CEB-a za "Projekat izgradnje Državnog zatvora" i za Makrofinansijaku pomoć EC, jer se u ista izdaju i ne prikazuju instituciji BiH i ne prikazuju instituciji BiH i ne prikazuju za servisiranje vanjskog duga

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

M.P.

MINISTAR



[Handwritten signature]

PREGLJED RASHODA I IZDATAKA PO EKONOMSKIM KATEGORIJAMA
ZA RAZDOBLJE 2017. GODINU

R.b.	OPIS	Ekonski kod	Proračun za 2017.	Izmjene i dopune (prestruktura, prihvataje, namjenske sredstva i dr.)	Korigovani proračun 2017.	Izvršenje Fond 10 2017.	Izvršenje Fond 20 2017.	Izvršenje Fond 30 2017.	Izvršenje Fond 40 2017.	Izvršenje Fond 50 2017.	Ostvarena kumulativna iznosa za 2017.	Ostvarena kumulativna iznosa za 2016.	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+7b)	8	9	10	11	12
I	TEKUĆI IZDACI	610000	849.871.000	38.385.165	884.956.165	782.007.735	6.982.687	12.714.145	0	0	801.704.568	796.276.591	83.251.598	94	91	101
1	Bruto plaće i naknade	611100	550.627.000	5.613.455	556.240.455	322.636.682	4.157.636	3.208.917	0	0	530.003.234	526.877.509	26.237.222	96	95	101
2	Naknade troškova uposlenih	611200	117.459.000	-79.026	117.379.974	110.300.929	353.517	285.625	0	0	110.940.072	115.956.967	6.439.902	94	95	96
3	Puni troškovi	613100	15.992.000	2.381.724	18.373.724	14.134.240	539.064	647.459	0	0	15.320.763	15.362.277	3.052.961	96	83	100
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	613200	8.729.000	-179.478	8.549.522	6.602.015	116.637	18.794	0	0	6.737.445	7.563.925	1.812.077	77	79	89
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	613300	18.508.000	-201.007	18.306.993	16.489.742	123.358	20.106	0	0	16.633.206	15.931.027	1.673.788	90	91	104
6	Nabava materijala	613400	41.229.000	-353.592	40.875.408	33.203.712	59.129	736.938	0	0	33.999.799	33.573.673	6.875.609	82	83	101
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	613500	11.612.000	-963.750	10.648.250	8.015.336	60.257	495.645	0	0	8.571.237	9.709.475	2.077.013	74	80	88
8	Unajmljivanje imovine i opreme	613600	24.723.000	387.089	25.110.089	23.158.504	540.839	285.672	0	0	23.985.015	18.632.220	1.125.073	97	96	129
9	Izdaci za tekuće održavanje	613700	22.416.000	-2.710.499	19.705.501	14.977.126	244.769	57.187	0	0	15.279.082	16.025.309	4.426.420	68	78	95
10	Izdaci za osiguranje i troškove planog prometa	613800	2.922.000	-261.176	2.660.823	2.040.141	51.861	3.485	0	0	2.095.487	1.966.802	565.338	72	79	107
11	Ugovorene i druge posebne usluge	613900	35.354.000	31.751.424	67.105.424	30.449.309	735.621	6.954.297	0	0	38.139.227	34.677.407	28.966.197	108	57	110
II	KAPITALNI IZDACI	821000	52.984.000	234.094.004	287.078.004	61.774.394	1.297.156	5.808.998	18.022.139	9.481.200	96.383.887	80.932.752	190.694.117	182	34	119
1	Nabava zemljišta	821100	200.000	464.720	664.720	0	0	0	0	0	0	153.736	664.720	0	0	0
2	Nabava građevina	821200	14.256.000	162.199.988	176.455.988	23.703.924	116.637	61.149	16.588.399	9.481.200	49.834.672	38.058.122	126.621.316	350	28	131
3	Nabava opreme	821300	26.673.000	44.990.668	71.663.668	26.790.701	795.822	5.184.859	1.433.740	0	34.205.123	27.471.961	37.458.545	128	48	125
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	821400	9.000	0	9.000	0	0	0	0	0	0	21.000	9.000	0	0	0
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	821500	7.313.000	12.559.341	19.872.341	8.210.287	53.235	525.062	0	0	8.788.585	12.957.996	11.083.756	120	44	68
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	821600	4.533.000	13.879.289	18.412.289	3.069.481	448.099	37.928	0	0	3.555.508	2.269.937	14.856.781	78	19	157
III	TEKUĆI GRANTOVI I TRANSFERI	614000	16.844.000	13.050.340	29.894.340	16.452.762	1.452.087	1.925.804	0	0	19.830.653	15.310.368	10.063.687	118	66	130
	Tekući transferi drugim razinama vlasti	614100	7.016.000	2.660.065	9.676.065	7.016.200	0	1.037.427	0	0	8.053.627	6.393.737	1.622.438	115	83	126
	Tekući grantovi pojedinca	614200	2.100.000	7.449.859	9.549.859	671.832	0	784.701	0	0	1.456.532	1.043.021	8.093.327	69	15	140
	Tekući grantovi neprofitnim organizacijama	614300	7.050.000	1.233.423	8.303.423	7.881.796	0	83.771	0	0	7.965.566	7.171.585	337.857	113	96	111
	Transferi -Subvencije javnim poduzećima	614400	0	1.617.087	1.617.087	165.000	1.452.087	0	0	0	1.617.087	0	0	0	100	0
	Transferi -Subvencije privatnim poduzećima	614500	0	50.000	50.000	50.000	0	0	0	0	50.000	0	0	0	100	0
	Transferi u inozemstvo	614700	678.000	19.906	697.906	667.935	0	19.906	0	0	687.841	702.025	10.065	101	99	0
IV	KAPITALNI GRANTOVI I TRANSFERI	615000	1.452.000	5.502.926	6.954.926	1.318.962	0	550.146	0	0	1.869.108	2.821.796	5.085.818	129	27	66
	Kapitalni transferi drugom razinama vlasti	615100	600.000	4.766.844	5.366.844	890.039	0	550.146	0	0	1.440.185	2.665.575	3.926.659	240	27	54
	Kapitalni grantovi pojedinca i neprofitnim org	615200	852.000	736.081	1.588.081	428.923	0	0	0	0	428.923	156.222	1.159.158	50	27	275
V	IZDACI ZA INOZEMNE KAMATE	616200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	294.313	0	0	0	0
	UKUPNO PRORAČUNSKI KORISNICI		920.851.000	288.032.436	1.208.883.436	861.553.853	9.731.931	20.999.094	18.022.139	9.481.200	919.788.216	895.635.820	289.095.220	100	76	103

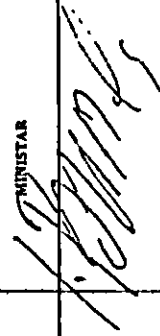
V I	Izdvaci transferi i JKT-s	25 842 000	31 895 747	57 737 747	21 018 538	0	61 572	0	6 742 486	27 822 640	13 972 174	25 913 101	708
	Izdaci za održavanje i troškove planog prometa	613800	500 000	500 000	265 805	0	0	0	0	265 805	168 135	234 195	53
	Ugovorene i druge posebne usluge	613900	324 000	374 394	230 374	0	61 572	0	0	291 946	278 095	82 449	90
	Tekućih grantovi pojedincima	614200	0	0	0	0	0	0	0	0	5 938	0	0
	Tekućih grantovi neprofitnim organizacijama	614300	180 000	180 000	180 000	0	0	0	0	180 000	210 000	0	100
	Transferi u inozemstvo	614700	3 050 000	1 949 117	1 135 597	0	0	0	0	1 135 597	726 486	813 520	22
	Drugi tekući transferi	614800	8 500 000	8 500 000	8 499 970	0	0	0	0	8 499 970	5 396 402	80	100
	Kontribucije - članarine	614900	6 691 000	6 691 000	6 572 408	0	0	0	0	6 572 408	6 796 876	168 592	97
	Kapitalni transferi drugim rezimama vlasti	615100	0	6 782 283	6 782 283	0	0	0	6 742 486	6 742 486	0	39 797	0
	Izdaci za inozemne kamate	616200	1 088 000	1 088 000	760 583	0	0	0	0	760 583	390 292	327 417	70
	Nabave građevina	821200	0	28 163 952	28 163 952	0	0	0	0	0	0	28 163 952	0
	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	821500	3 509 000	3 509 000	3 423 900	0	0	0	0	3 423 900	0	85 100	0
VII	Rezerviranja	3 307 000	-2 541 587	765 413	534 960	0	0	0	0	534 960	359 590	230 453	16
	Tekućih transferi i transferi - izdaci iz tekućih pozicija	614000	3 307 000	-2 541 587	534 960	0	0	0	0	534 960	359 590	230 453	16
A	UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BIH	950 000 000	317 386 596	1 267 386 596	883 107 401	9 731 931	21 060 666	18 072 139	16 223 686	948 145 821	909 967 585	319 240 774	100
B	SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA	1 011 157 177	0	1 011 157 177	0	0	0	983 258 749	0	983 258 749	723 125 663	27 898 428	97
C	UKUPNO RASHODE	1 961 157 177	317 386 596	2 278 543 773	883 107 401	9 731 931	21 060 666	1 001 290 888	16 223 686	1 930 643 987	1 632 408 643	347 899 785	98

* uključujući izdatke izvan Proračuna Institucija BiH za opšte duga državnih institucija (stavke 684 605 KM u 2016. godini i 740 383 KM u 2017. godini za kamate po kreditu CEB-a uz "Projekt Izgradnje Državnog servisa" i za Mikrofinansiranje pomoću EC), jer su bila iskazana i na prihodima za s.p.m. i o.p.m. 1072 : duga

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA PROJEKAT

M.P.

MINISTAR



Institucije Bosne i Hercegovine
i servisiranje vanjskog duga Bosne i Hercegovine

ZBROJNI OBRAZAC

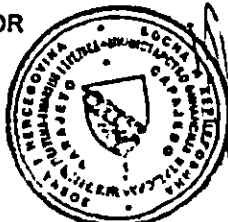
IZVJEŠTAJ O NOVČANIM TOKOVIMA
Period izvještavanja: od 01.01. do 31.12.2017.

KM

Red. br.	Pozicija	Iznos
1	2	3
	A. Novčani tokovi iz poslovnih aktivnosti	
1	Novčani prilivi iz poslovnih aktivnosti (2+3+4)	1.913.908.851
2	Novčani prilivi po osnovu prihoda od poreza	1.733.828.635
3	Novčani prilivi po osnovu neporeznih prihoda	166.169.611
4	Novčani prilivi po osnovu tekućih transfera i donacija	13.908.605
5	Novčani odlivi iz poslovnih aktivnosti (od 6 do 10)	956.651.935
6	Novčani odlivi po osnovu plaća i naknada troškova uposlenih	639.435.459
7	Novčani odlivi po osnovu izdataka za materijal, sitni inventar i usluge	152.094.854
8	Novčani odlivi po osnovu tekućih transfera, grantova i drugi tekućih rashoda	36.703.538
9	Novčani odlivi po osnovu kapitalnih transfera i grantova	9.040.517
10	Novčani odlivi po osnovu izdataka za kamate	119.377.567
11	B. Novčani tokovi iz aktivnosti investiranja	
12	Novčani prilivi iz aktivnosti investiranja (r. br. 13.)	43.744.471
13	Novčani prilivi po osnovu kapitalnih primitaka od prodaje stalnih sredstava	43.744.471
14	Novčani odlivi iz aktivnosti investiranja (r. br. 15.)	108.282.459
15	Novčani odlivi po osnovu izdataka za nabavu stalnih sredstava	108.282.459
16	C. Novčani tokovi iz aktivnosti financiranja	
17	Gotovinski prilivi iz aktivnosti financiranja (18+19+20)	0
18	Novčani prilivi od finansijske imovine	0
19	Novčani prilivi po osnovu od dugoročnog zaduživanja	0
20	Novčani prilivi po osnovu od kratkoročnog zaduživanja	0
21	Novčani odlivi iz aktivnosti financiranja (22+23)	884.571.925
22	Novčani odlivi po osnovu izdataka za finansijsku imovinu	19.956.093
23	Novčani odlivi po osnovu izdataka za otplate dugova	864.615.832
24	UKUPNI PRILIVI GOTOVINE (1+12+17)	1.957.651.322
25	UKUPNI ODLIVI GOTOVINE (5+14+21)	1.949.506.319
26	NETO PRILIVI / ODLIVI GOTOVINE (24 minus 25) III (25 minus 24)	8.145.003
27	SALDO GOTOVINE NA POČETKU GODINE	490.800.444
28	SALDO GOTOVINE NA KRAJU GODINE (26+27)	498.945.447

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

MINISTAR



Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba dobiti odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

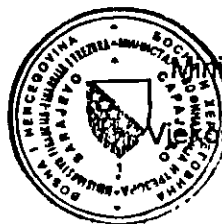
Rukovodstvo Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo) dužno je osigurati da Izvješće o izvršenju Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine bude izrađeno sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH („Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 25/15 i 91/17 i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH (protokol Ministarstva financija i trezora BiH broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obavezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2017. godinu (Službeni glasnik BiH broj 94/16) i pratećim naputcima, pojašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora BiH, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da Izvješće o izvršenju Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine daje fer i istinit prikaz finansijskog stanja institucija Bosne i Hercegovine .

Pri sastavljanju Izvješća o izvršenju Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sustav internih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju Izvješća;
- da Izvješće ne sadrži materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da Izvješće sadrži sve relevantne podatke i analize izvršenja proračuna, kao i podatke o sustavu internih kontrola i realizaciji preporuka revizije.
- da se u poslovanju primjenjuju važeći zakonski i drugi relevantni propisi;

Rukovodstvo je također odgovorno za čuvanje imovine i resursa od gubitaka, pa stoga i za poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, 28.6.2018.



Ministar
Vjekoslav Bevančić