



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 06-16-1-997-2/21
Sarajevo, 09. 09. 2021. godine

Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Zastupnički dom

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
PRIMLJENO: 10-09-2021			
Organizaciona jedinica	Glavna odjela	Redni broj	Broj priloga
01	-16-9-	1724	21

H

Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2020. godinu

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u privitku akta, na tri službena jezika u uporabi u Bosni i Hercegovini, dostavljamo vam na daljnje postupanje:

- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2020. godinu, broj: 06-16-1-997/21;
- Izvješće o financijskoj reviziji izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2020. godinu, broj: 02-16-1-996/21:

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Harvoje Tvrtković



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 06-16-1-997-3/21
Sarajevo, 09. 09. 2021. godine

Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Dom naroda

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
PRIMLJENO:	10-09-2021		
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Radni broj	Broj priloga
02-16-9-	1724	21	

H

Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2020. godinu

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u privitku akta, na tri službena jezika u uporabi u Bosni i Hercegovini, dostavljamo vam na daljnje postupanje:

- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2020. godinu, broj: 06-16-1-997/21;
- Izvješće o finansijskoj reviziji izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2020. godinu, broj: 02-16-1-996/21:

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR
Ervinje Tvrtković
Ervinje



BOSNA I HERCEGOVINA

**GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE
O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA
ZA 2020. GODINU**



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

www.revizija.gov.ba



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

www.revizija.gov.ba



GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA ZA 2020. GODINU

Broj: 06-16-1- 997/21

Sarajevo, rujan 2021. godine

KAZALO

1. UVOD	4
2. MISIJA, ULOGA I MANDAT	4
3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠĆIVANJE	5
4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU	6
5. FINACIJSKA REVIZIJA.....	7
5.1. Pregled danih mišljenja finacijske revizije.....	7
5.2. Realizacija preporuka finacijske revizije	11
5.3. Glavni nalazi i preporuke finacijske revizije	12
5.3.1. Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH	12
5.3.2. Proračun institucija BiH.....	12
5.3.4. Proces upošljavanja u institucijama BiH.....	13
5.3.5. Proces javnih nabava u institucijama BiH.....	16
5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije	19
5.3.7. Unutarnje finacijske kontrole u javnom sektoru.....	20
5.3.8. Višegodišnja kapitalna ulaganja	22
5.3.9. Sudski sporovi	23
5.3.10. Status državne imovine.....	24
5.3.11. Vlastiti prihodi institucija BiH	26
5.3.12. Istek mandata rukovoditelja u institucijama BiH	27
5.3.13. Plaće i naknade uposlenih u institucijama BiH	28
5.3.14. Smještaj institucija BiH	30
5.3.15. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva finacija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH	31
5.3.16. Reforma javne uprave	32
5.3.17. Financiranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba.....	33
5.3.18. Plaćanje naknade za neangažirana kreditna sredstva	34
5.3.19. Zakon o vanjskim poslovima	35
5.3.20. Informacijski sustav	36
6. REVIZIJA UČINKA.....	39

1. UVOD

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju), sukladno članku 16. stavak 6. Zakona o reviziji institucija BiH¹ (u daljem tekstu: Zakon o reviziji), izradio je Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2020. godinu u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz financijskih revizija i revizija učinka, kao i glavni nalazi i preporuke iz financijske revizije o izvršenju proračuna institucija BiH za 2020. godinu. Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama dostavlja se Parlamentarnoj skupštini BiH zajedno sa Izvješćem o obavljenoj reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2020. godinu.

2. MISIJA, ULOGA I MANDAT

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

Misija Ureda utvrđena Strateškim planom razvoja 2021.-2025.

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine kao neovisna vrhovna revizijska institucija je profesionalno i nepolitično tijelo koje svoje zadaće obavlja na temelju Zakona o reviziji institucija BiH i INTOSAI okvira profesionalnih objava s ciljem da doprinese unapređenju ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti u raspolaganju javnim sredstvima te transparentnosti i odgovornosti u upravljanju u javnom sektoru.

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

Glavni cilj Ureda za reviziju je da kroz provedbu revizije osigura neovisna mišljenja o izvršenju proračuna i financijskim izvješćima, korištenju resursa

i upravljanju državnom imovinom od strane Vijeća ministara BiH, te proračunskih i javnih institucija na razini Bosne i Hercegovine. Time Ured za reviziju doprinosi pouzdanom izvješćivanju o korištenju proračunskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, rashodima i državnom svojinom.

Prema Zakonu o reviziji, Ured za reviziju je u obavljanju svojih dužnosti neovisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo koje druge osobe ili institucije. Nadalje, Ured za reviziju je nepolitičan i ne smije podržavati ili biti u svezi s bilo kojom političkom strankom. Temeljna načela neovisnosti vrhovnih institucija za reviziju definirana su profesionalnim objavama Međunarodne organizacije vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI), odnosno Limskom deklaracijom i Meksičkom deklaracijom o neovisnosti vrhovnih institucija za reviziju.

Ured za reviziju, sukladno Zakonu o reviziji, primjenjuje INTOSAI okvir profesionalnih objava (IFPP okvir). Ovaj okvir je skup profesionalnih načela, standarda i smjernica za revizore javnog sektora koje zvanično usvaja i objavljuje Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI). Ured za reviziju redovito prati i ažurira svoje procedure revizije sukladno aktualnim izmjenama standarda u cilju unapređenja procesa revizije.

¹ Službeni glasnik BiH broj 12/06

3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠĆIVANJE

Ured za reviziju o svojim aktivnostima izvješćuje sukladno Zakonu o reviziji i u tom smislu izrađuje sljedeća izvješća:



Godišnje izvješće o aktivnostima

sadrži informacije o radu Ureda za prethodnu godinu, zajedno sa financijskim izvješćem Ureda (članak 6. Zakona o reviziji)



Izvješća o obavljenim financijskim revizijama

sadrže informacije o obavljenim godišnjim financijskim i revizijama usklađenosti institucija BiH (članak 13. Zakona o reviziji)



Izvješće o reviziji godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH

sadrži informacije o obavljenoj godišnjoj financijskoj i reviziji usklađenosti godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH (članak 13. Zakona o reviziji)



Izvješća o obavljenim revizijama učinka

sadrže informacije o ekonomičnosti, efikasnosti i/ili efektivnosti korištenja javnih resursa od strane institucija BiH (članak 14. Zakona o reviziji)



Godišnje izvješće o glavnim nalazima i preporukama

sadrži najvažnije nalaze i preporuke iz obavljenih godišnjih revizija (članak 16. Zakona o reviziji)



Dodatno revizorsko izvješće

izvješće o pitanjima iz nadležnosti Ureda koje se, prema potrebi, podnosi Parlamentarnoj skupštini BiH (članak 17. Zakona o reviziji)



Izvješća o specijalnim revizijama

sadrže informacije o revizijama provedenim na zahtjev Parlamentarne skupštine BiH (članak 18. Zakona o reviziji)

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

Ured za reviziju je za 2020. godinu izradio i nadležnim institucijama dostavio izvješća kako slijedi:

- 74 izvješća o obavljenim financijskim revizijama,
- 5 izvješća revizije učinka,
- Izvješće o reviziji Izvješća izvršenju proračuna institucija BiH za 2020. godinu,
- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2020. godinu,
- Sažetak revizorskih izvješća za 2020. godinu (štampana brošura),
- Izvješće o aktivnostima Ureda za reviziju za 2020. godinu.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvješća javnosti i ostalim zainteresiranim korisnicima, sva navedena izvješća objavljena su na web stranici Ureda za reviziju www.revizija.gov.ba.

4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU

Sukladno temeljnim načelima revizije javnog sektora, Ured obvezno u izvješćima o provedenim revizijama, sukladno nalazima revizije, revidiranim institucijama daje preporuke za otklanjanje nepravilnosti i slabosti koje su konstatirane u procesu revizije, kako bi se iste otklonile i ne bi ponavljale u narednom razdoblju, a sve u cilju unapređenja njihovog poslovanja.

Posebna pozornost se poklanja realizaciji danih preporuka. Praćenje realizacije preporuka se fokusira na to realiziraju li subjekti revizije dane preporuke na odgovarajući način, odnosno jesu li ispravljene revizijom identificirani nedostaci. 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.

Ocjena stupnja i faze realizacije danih preporuka se zasniva na dobrom poznavanju rada subjekta revizije, svih njegovih aktivnosti koje je poduzeo s ciljem realizacije dane preporuke i unapređenja poslovanja, vremenskom trajanju procesa realizacije, te ukupnom odnosu subjekta revizije prema danim preporukama i stavovima revizije. Ponekad je teško utvrditi odgovornost za realizaciju preporuka, jer je različita i odnosi se na različite subjekte ili je za realizaciju odgovorno više subjekata, a posljedica je nepostojanja sustavnih rješenja, nedostajućih zakonskih i podzakonskih akata, kao ni usvojenih standarda ponašanja i potrošnje.

Većina sustavnih preporuka iz Godišnjeg revizorskog izvješća o glavnim nalazima i preporukama za 2019. godinu nije realizirana. Značajan broj preporuka iz ovog izvješća ponavlja se iz godine u godinu, a iste se odnose na: neefikasnost kod postupka usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH, nedovoljno transparentan proces upošljavanja angažiranjem osoba na određeno vrijeme bez provedbe natječajne procedure sa prekidima ili bez prekida ugovora o radu i angažiranjem osoba temeljem ugovora o djelu za sistematizirana radna mjesta, slabosti i nedostatke u primjeni Zakona o javnim nabavama, slabosti kod sustava kontrole naplate prihoda i potraživanja, slabosti pri obavljanju popisa imovine, sredstava i obveza, nedovoljno efikasnu i učinkovitu realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata, nedovoljan stupanj razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u institucijama BiH, neriješen status državne imovine, slabosti u funkcioniranju IT sustava i dr.

Analiza Ureda je pokazala da se uglavnom realiziraju preporuke za čiju realizaciju je potrebno djelovanje institucije kojoj je preporuka dana. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija, poduzimaju se određene aktivnosti, ali još uvijek nisu provedene u mjeri da bi se ocijenile kao realizirane. Pored toga, kod većih proračunskih korisnika, procesi poslovanja su raznovrsniji i složeniji i često realizacija preporuka ovisi o više subjekata i zahtijeva donošenje sustavnih rješenja viših razina vlasti.

Ured za reviziju smatra da razina realizacije preporuka nije zadovoljavajuća. Zbog toga se pitanje odgovornosti, kao suštinsko, mora podići na znatno višu razinu od sadašnje i tako utjecati na stupanj realizacije preporuka.

Potrebno je da, u prvom redu, institucije sustava za provedbu zakona pokrenu pitanje odgovornosti onih koji su dozvolili da se proračunski novac troši bez financijske discipline, budući da je odsustvo reagiranja na preporuke revizije plodno tlo za netransparentnost i nezakonito trošenje novca.

Parlamentarna skupština BiH treba, ovisno o nadležnosti institucija BiH, inzistirati na realizaciji preporuka Ureda, čime bi se na višu razinu podigao stupanj ozbiljnosti i odgovornosti sa kojim institucije pristupaju poduzimanju mjera kako bi realizirale preporuke revizije.

5. FINANCIJSKA REVIZIJA

Pri obavljanju finansijske revizije, Ured za reviziju pregleda finansijska izvješća i pripadajuće račune, sa ciljem procjene jesu li finansijska izvješća pouzdana i odražavaju li bilance u cijelosti rezultate izvršenja proračuna. Također, Ured za reviziju procjenjuje primjenjuju li rukovoditelji institucija BiH zakone i propise, koriste li sredstva za odgovarajuće namjene, ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju unutarnje revizije i sustave unutarnje kontrole.

Tijekom 2020. godine Ured za reviziju je objavio 74 izvješća o obavljenim finansijskim revizijama. Revizije su provedene sukladno Zakonu o reviziji, Međunarodnim standardima vrhovnih institucija za reviziju – ISSAI, Vodiču za finansijsku reviziju i Vodiču za kontrolu kvalitete finansijske revizije i revizije usklađenosti, te dokumentima koje je usvojio Koordinacijski odbor vrhovnih institucija za reviziju u BiH.

Ured za reviziju je u okviru finansijske revizije za 2020. godinu proveo reviziju finansijskih izvješća i u svezi s istom, reviziju usklađenosti. U izvješćima o finansijskoj reviziji Ured za reviziju daje dva odvojena mišljenja, i to:

- **Mišljenje o finansijskim izvješćima** koje se odnosi na ocjenu prikazuju li finansijska izvješća fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2020. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja.
- **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu jesu li aktivnosti, finansijske transakcije i informacije za 2020. godinu sukladne, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulirane.

Finansijska revizija obuhvata i reviziju informacijskih sustava koja podrazumijeva potporu finansijskoj reviziji u dijelu procesa koji uključuje primjenu informacijskih tehnologija (npr. javnih nabava, rashoda, prihoda i sl.).

5.1. Pregled danih mišljenja finansijske revizije

Od revidirane 74 institucije, Ured je za njih osam dao mišljenje s rezervom i skretanjem pozornosti od čega su dvije institucije dobile mišljenje sa rezervom i skretanje pozornosti na usklađenost i jedna mišljenje s rezervom na usklađenost sa skretanjem pozornosti na finansijska izvješća, dok je pet institucija dobilo mišljenje s rezervom na finansijska izvješća sa skretanjem pozornosti na usklađenost poslovanja institucija sa relevantnim zakonima i propisima. Kod 43 institucije Ured je izrazio pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti, dok su 22 institucije dobile pozitivno mišljenje po oba segmenta revizije. U jednom slučaju, uslijed ograničenosti opsega revizije, Ured se suzdržao od davanja mišljenja.

U odnosu na prošlu godinu, kada je od devet institucija samo jedna dobila mišljenje sa rezervom na finansijska izvješća (Ministarstvo vanjskih poslova BiH), u tekućoj godini povećan je broj institucija koje su dobile mišljenje sa rezervom na finansijska izvješća. Navedeno upućuje na zaključak da su u 2020. godini unutarnje kontrole u institucijama, vezano za evidentiranje poslovnih promjena koje imaju utjecaja na bilančne pozicije, slabije funkcionirale.

Ukupno izvršenje proračuna za 2020. godinu u revidiranim institucijama BiH iznosilo je 925.861.387 KM.

Izvršenje proračuna institucija BiH koje su za svoje poslovanje dobile čisto pozitivno mišljenje i pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti iznosi 450.019.557 KM ili 48,6 % izvršenja proračuna. Izvršenje proračuna institucija BiH koje su dobile mišljenje s rezervom i mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti iznosi 440.509.250 KM ili 47,58 % ukupnog izvršenja. Ukupno izvršenje proračuna institucije BiH kod koje se Ured za reviziju suzdržao od davanja mišljenja (Obavještajno-sigurnosna agencija) iznosi 35.332.580 KM ili 3,82% izvršenja proračuna.

Ured za reviziju je kroz pojedinačna izvješća finansijske revizije za 2020. godinu institucijama BiH dao 499 preporuka.

Prikazujemo infografički prikaz rezultata finansijske revizije u brojkama:



Slika 2: Pregled rezultata finansijske revizije institucija BiH za 2020. godinu u brojkama

Dalje prikazujemo temelje za izražavanje mišljenja s rezervom na financijska izvješća i/ili na usklađenost poslovanja institucija BiH za 2020. godinu:



Slika 3: Pregled temelja za izražavanje mišljenja sa rezervom na financijska izvješća i/ili na usklađenost poslovanja institucija BiH za 2020. godinu

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

Svrha priopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvješća o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljenju reviziju. Saopćavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima financijskih izvješća kako bi im pomogle u shvaćanju onih pitanja koja su, po revizorovoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji financijskih izvješća tekućeg razdoblja.

Ključna pitanja revizije, u financijskoj reviziji 2020. godine, definirana su kod tri institucije BiH, kako slijedi:



Slika 4: Ključna pitanja financijske revizije institucija BiH za 2020. godinu

Detaljniji opis ključnih pitanja revizije prezentiran je u nastavku:

Ministarstvo obrane BiH: Problematika perspektivne i neperspektivne nepokretne vojne imovine još uvijek nije riješena. S obzirom na to da ova problematika ne ovisi samo o Ministarstvu, sve relevantne institucije dužne su poduzeti radnje iz svoje nadležnosti kako bi se konačno riješilo pitanje raspolaganja pravima i obvezama na nepokretnoj i pokretnoj vojnoj imovini.

Ova problematika, koja je jedan od segmenata opšte problematike državne imovine, ima veliki značaj sa aspekta registracije imovine, vlasništva i evidentiranja u poslovne knjige Ministarstva obrane BiH, te popisa imovine, što sve skupa utiče na točnost i pouzdanost financijskih izvješća Ministarstva obrane BiH (detaljnije točka 5.3.10. izvješća).

Agencija za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije BiH: Agencija je sačinila Nacrt Strategije za borbu protiv korupcije za razdoblje 2020.-2024. godine i Akcijski plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije za razdoblje 2020.-2024. i dostavila Vijeću ministara na usvajanje. Vijeće ministara do kraja obavljanja revizije nije usvojio navedenu strategiju i akcijski plan za provedbu strategije. Imajući u vidu činjenicu da se značajno kasni sa donošenjem strateškog okvira za efikasnu prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, a što se reflektira na provedbu preventivnih antikoruptivnih aktivnosti u BiH, smatramo da je neophodno u što kraćem roku razmotriti navedeno pitanje (detaljnije točka 5.3.6. izvješća).

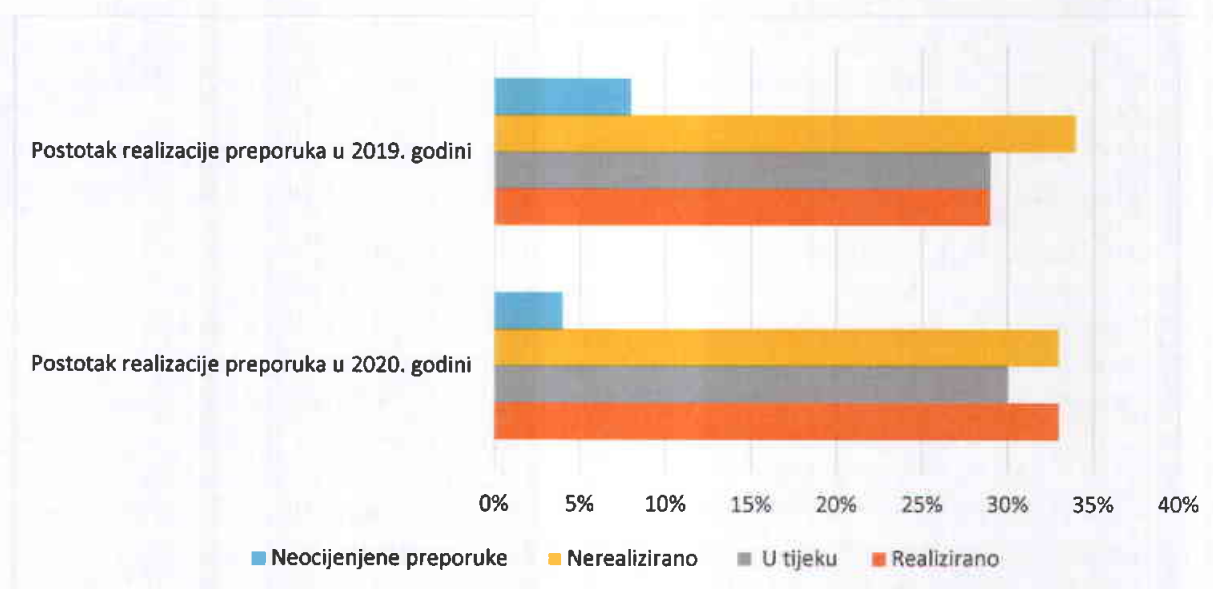
Ured koordinatora za reformu javne uprave: Aneks VI. Memoranduma o razumijevanju nije usvojen ni u 2020. godini i time nije osiguran nastavak funkcioniranja Fonda za reformu javne uprave, a što je imalo za posljedicu odustajanje od određenih projekata i nemogućnost započinjanja novih projekata, kao i povrat novčanih sredstava donatorima. Navedeno je ugrozilo nastavak provedbe aktivnosti ka ispunjenju uvjeta reforme javne uprave. Vlada Republike Srpske usvojila je Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2018.-2022. godina i Akcijski plan za reformu javne uprave u lipnju 2020. godine, čime su stvorene pretpostavke za potpisivanje Memoranduma (detaljnije točka 5.3.16. izvješća).

5.2. Realizacija preporuka financijske revizije

Ured za reviziju je kroz pojedinačna izvješća financijske revizije za 2020. godinu institucijama BiH dao 499 preporuka, dok je u izvješćima o reviziji za 2019. godinu dano 483 preporuke, pri čemu je važno istaknuti da se značajan dio preporuka ponavlja iz godine u godinu. Pri ocjeni realizacije preporuka, sukladno utvrđenoj metodologiji, iste svrstavamo u tri temeljne kategorije: realizirane preporuke, preporuke čija je realizacija u tijeku i nerealizirane preporuke. Revizija je provjerom stupnja realizacije preporuka konstatala da je oko 63% preporuka danih u prošloj i ranijim godinama realizirano ili je njihova realizacija u tijeku. Za određeni broj preporuka (4%) nismo mogli dati ocjenu realizacije zbog toga jer su iste dane za konkretne nalaze, postupke nabava, procese i sl., koji se ne dešavaju svake godine u institucijama. U nastavku dajemo tablični i grafički prikaz stupnja realizacije preporuka financijske revizije za 2020. i 2019. godinu:

Stupanj realizacije	Postotak realizacije preporuka u 2020. godini	Postotak realizacije preporuka u 2019. godini
Realizirano	33%	29%
U tijeku	30%	29%
Nerealizirano	33%	34%
Neocijenjene preporuke	4%	8%
Ukupno	100%	100%

Tablica 1: Stupanj realizacije preporuka financijske revizije u 2020. i 2019. godini



Grafikon 2: Stupanj realizacije preporuka financijske revizije u 2020. i 2019. godini

Na temelju tablice i grafikona vidljivo je određeno povećanje postotka realiziranih preporuka u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu, dok su nerealizirane preporuke na skoro istoj razini.

Većina danih preporuka se ponavlja više godina, a posljedica su nedostatka odgovornosti rukovodstva institucija za njihovu nerealizaciju, nepostojanja sustavnih rješenja, nedostajućih zakonskih i podzakonskih akata i usvojenih standarda ponašanja i potrošnje.

Implementacijom preporuka Ureda za reviziju dodatno bi se povećala financijska disciplina i odgovornost u raspolaganju sredstvima kojim raspolažu institucije BiH te efikasnije raspolagalo ograničenim javnim sredstvima.

5.3. Glavni nalazi i preporuke financijske revizije

5.3.1 Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH

Ponovno ukazujemo na problem neprovedbe odluka Ustavnog suda BiH, premda su iste konačne i obvezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja kazneno djelo. Napominjemo kako neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH, između ostalog, kao posljedicu ima brojne sudske sporove koji potencijalno mogu imati negativne financijske efekte po proračun institucija BiH.

Nužno je jačati javnu odgovornost sukladno temeljnim načelima vladavine prava, što podrazumijeva postupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.

5.3.2. Proračun institucija BiH

Proračun institucija BiH za 2020. godinu nije usvojen sukladno rokovima definiranim Zakonom o financiranju institucija BiH². Analizirajući dinamiku usvajanja proračuna može se konstatirati da su svi koji sudjeluju u donošenju ključnih dokumenata za izradu proračuna kasnili u odnosu na zakonom definirane rokove. Prvenstveno se kasnilo sa usvajanjem akta Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH što se reflektiralo i na realizaciju drugih aktivnosti. Sporazum o usvajanju dokumenta Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za 2020-2022. je zaključen tek 27.12.2019., dok je zakonska obveza bila 31.5.2019. Dokument okvirnog proračuna, koji sadrži makroekonomske prognoze, projekcije prihoda, politike potrošnje i proračunske gornje granice rashoda za proračunske korisnike za sljedeću i naredne dvije fiskalne godine i predstavlja preliminarri nacrt proračuna za narednu godinu, nije ni usvojen od strane Vijeća ministara BiH. Ministarstvo financija i trezora BiH nije, i pored činjenice da se kasni sa usvajanjem proračuna, ubrzalo aktivnosti na izradi Prijedloga zakona o proračunu, navedeni dokument je po usvajanju Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH poslije tri mjeseca prosljeđen Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. S obzirom na to da se značajno kasnilo, odnosno odstupalo od zakonom definiranih rokova za izradu proračuna, Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020.³ donesen je u srpnju 2020.⁴

I pored činjenice da je zakonom definiran način financiranja institucija u slučaju neusvajanja zakona o proračunu, odnosno da su sredstva za financiranje rada institucija osigurana na temelju odluka o privremenom financiranju, ovakvo postupanje u kontinuitetu značajno utiče i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih, planiranih aktivnosti institucija. Imajući u vidu činjenicu da se financiranje institucija i u 2019. u potpunosti realiziralo sukladno odlukama o privremenom financiranju te je isto nastavljeno do kraja srpnja 2020., neupitno je da se to reflektiralo i na ostvarivanje ciljeva institucije, jer je poslovna klima bila neizvjesna. Neblagovremeno usvajanje proračuna onemogućava proračunske korisnike da na vrijeme pokrenu planirane procedure javnih nabava za kapitalna ulaganja, kao i provedbu drugih projekata koji su neophodni za redovite aktivnosti iz njihove nadležnosti. Također, neblagovremeno usvajanje proračuna značajno povećava rizik od neefikasnog poslovanja i trošenja javnih sredstava.

Vijeću ministara BiH dana je preporuka da, u okviru svoje nadležnosti, uloži dodatne napore kako bi proračun institucija BiH bio usvojen pravovremeno sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH, a sve u cilju efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH i jačanja povjerenja u rad istih.

² Službeni glasnik BiH br: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

³ Službeni glasnik BiH br: 46/20

⁴ Parlamentarna skupština BiH je, na 10. žurnoj sjednici Zastupničkog doma, održanoj 27. srpnja 2020. i na 6. žurnoj sjednici Doma naroda, održanoj 29. srpnja 2020., usvojila Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020.

5.3.3. Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara

Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu tijela uprave je jedan od temeljnih dokumenata za uspostavljanje i osiguravanje efikasnog poslovanja i rukovođenja tijelima uprave. Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obvezi da do kraja travnja 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave Bosne i Hercegovine i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine.

Uvidom u financijska izvješća pojedinačnih proračunskih korisnika može se konstatirati da od 74 revidirane institucije u 23 je u mišljenju o usklađenosti skrenuta pozornost na neusklađenost pravilnika o unutarnjem ustrojstvu sa odlukama Vijeća ministara BiH.

Sagledavši dinamiku realizacije usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu može se konstatirati odsustvo aktivnosti po navedenom pitanju kod određenog broja institucija. Pojedine institucije, i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu istekao prije više od sedam godina, još uvijek nisu započele aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika, dok određene institucije čekaju usvajanje istih od strane Vijeća ministara BiH.

Kod određenih institucija je konstatirano da još uvijek nije izrađen prijedlog novog pravilnika koji bi bio upućen u proceduru pribavljanja potrebnih mišljenja od nadležnih tijela, odnosno da je cjelokupna procedura praktično još uvijek na samom početku.

Jedan od razloga nedonošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu su neujednačeni stavovi između pojedinačnih institucija i institucija nadležnih za davanje mišljenja po pitanju sadržaja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu (npr. Ministarstvo pravde BiH je ukazivalo na potrebu korekcije predloženih opisa poslova za određena radna mjesta, Ministarstvo financija i trezora BiH nije podržalo financijski aspekt predloženih pravilnika, i/ili broj sistematiziranih radnih mjesta i/ili predloženo ustrojstvo pojedinih sektora i sl.).

Institucijama BiH je preporučeno da poduzmu aktivnosti u pogledu izrade pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i pribavljanja potrebnih mišljenja na isti od nadležnih tijela, a sve u cilju usklađivanja sa nadležnostima propisanim zakonom, kao i sa načelima o unutarnjem ustrojstvu tijela uprave, koje odlukom propisuje Vijeće ministara BiH.

5.3.4. Proces upošljavanja u institucijama BiH

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

U odnosu na prošlu godinu, kada je pet institucija dobilo mišljenje sa rezervom zbog nepoštivanja propisa prilikom upošljavanja, u tekućoj godini ovaj broj je smanjen na dva. Navedeno upućuje na zaključak da je u 2020. godini zabilježen određeni napredak u primjeni zakonskih propisa prilikom upošljavanja, tj. nije zabilježeno upošljavanje putem rezervne liste što je bio slučaj prethodne godine.

Najznačajniji nedostaci u procesu upošljavanja konstatirani u pojedinačnim revizijama su: Upošljavanje na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u trajanju od dvije godine, angažman uposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca bez javnog natječaja, neadekvatna primjena člana 32a. Zakona o državnoj službi

Mišljenje sa skretanjem pozornosti zbog propusta i nedostatka iz oblasti upošljavanja je dobilo šest institucija gdje je između ostalih i skrenuta pozornost Agenciji za državnu službu BiH zbog načina primjene članka 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH kojim je definiran

prijem državnih službenika kada je osnovana nova institucija po temelju prijenosa nadležnosti ili preuzimanja nadležnosti i primjene članka 28.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH koji se odnosi na davanje suglasnosti institucijama za prijem uposlenih na određeno vrijeme od strane Agencije.

Sukladno Zaključku Vijeća ministara BiH od ožujka 2016. godine, obveza institucija iz nadležnosti Vijeća ministara BiH je pribavljanje suglasnosti za raspisivanje oglasa – natječaja radi popunjavanja upražnjenih ili novih radnih mjesta. Institucije BiH nisu u svim slučajevima pribavile suglasnost Vijeća ministara BiH. S druge strane, postoje situacije da institucije BiH nisu mogle na vrijeme započeti procedure upošljavanja s obzirom na sporost u odgovorima Vijeća ministara BiH ili čak zbog izostanak odgovora te su institucije pribjegavale angažmanu uposlenika na određeno vrijeme duže od zakonom propisanog roka i angažmanu uposlenih temeljem ugovora o djelu.

Najznačajniji nedostaci i slabosti konstatirani u pojedinačnim revizijama, a vezani su za upošljavanje i reguliranje radno-pravnog statusa uposlenih, mogu se svrstati u sljedeće skupine:

Upošljavanje na određeno i neodređeno vrijeme

Kao i prethodnih godina, ponovo je nastavljena praksa prijema uposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca i po nekoliko puta u tijeku godine bez prekida ili sa prekidima između ugovora bez prethodno provedene natječajne procedure. Zakonom o radu u institucijama BiH⁵ propisano je da poslodavac može bez provedbe natječajne procedure izvršiti prijem u radni odnos uposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog žurnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja opsega posla i iznenadnog odsustva uposlenika nije moguće pravovremeno provesti javni oglas. Institucije BiH ovakav način upošljavanja pravađu žurnošću obavljanja poslova i nepredviđenim povećanjem opsega poslova. Međutim, ako uzmemo u obzir da je angažiranje osoba na određeno vrijeme vršeno tijekom cijele godine onda se nameće pitanje ispunjenosti uvjeta žurnosti za konkretne situacije.

Također, institucije BiH ovakav način upošljavanja pravađu na način da nisu mogle pravovremeno provesti proceduru javnog oglašavanja zbog obveze pribavljanja suglasnosti za popunu upražnjenih radnih mjesta i sporosti procedure odobravanja upošljavanja od strane viših razina vlasti.

Utvrđeno je da je i određen broj uposlenika zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u razdoblju od dvije godine, bez provedbe javnog natječaja što predstavlja sa aspekta transparentnosti neprihvatljiv model upošljavanja u institucijama BiH.

Pojedine osobe su bile angažirane na određeno vrijeme tijekom godine, da bi ta iste osobe, nakon provedene natječajne procedure, bila uposlena na neodređeno vrijeme.

⁵ Službeni glasnik BiH br.:26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13 i 93/17

Interni premještaji

Konstatirano je da propisi, u određenim slučajevima, ponovo nisu poštovani ni kada su u pitanju interni premještaji pa su tako određene institucije BiH interni premještaj vršile u okviru iste stručne spreme na radno mjesto za dvije ili više razina od radnog mjesta na kojem su se uposleni nalazili što nije sukladno Pravilniku o internom premještaju i raspoređivanju uposlenika u institucijama BiH⁶.

Institucije BiH su vršile interni premještaj uposlenih sa pozicije rukovodećeg državnog službenika na poziciju državnog službenika (pozicija niže), da bi nakon toga osoba koja je interno premješteno na poziciju državnog službenika uzelo neplaćeno odsustvo iz državne službe zbog odlaska na mandat. Interni premještaj u navedenom slučaju je iskorišten u svrhu osiguranja uvjeta za povratak u državnu službu nakon isteka mandata, što ne bi bilo moguće prema Zakonu o državnoj službi da je osoba imenovana na mandat sa pozicije rukovodećeg državnog službenika.

Nadalje, institucije BiH su, sukladno aktu Agencije za državnu službu BiH, odobravale privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme uposlenima koji obavljaju poslove sa srednjom stručnom spremom, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu. Na taj način se stvaraju uvjeti za unapređenje osoba koje rade kao uposlenici u institucijama BiH, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu, pa im se navedena suglasnost (potvrda) uzima u obzir kao relevantno radno iskustvo prilikom apliciranja na javne natječeaje za pozicije državnih službenika. Međutim, postavlja se pitanje na koji način uposleni istovremeno obavljaju poslove srednje stručne spreme, za koje imaju rješenja, i poslove visoke spreme, za koje im je dana suglasnost o obavljanju pripravnčkog staža.

Prijem državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija na temelju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti (članak 32a. Zakona o državnoj službi)

Procesom revizije uočeno je da je i u 2020. godini vršeno, u više slučajeva, upošljavanje državnih službenika primjenom odredbama Zakona o državnoj službi koji definiraju postupak prijema državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija Bosne i Hercegovine. Člankom 32.a Zakona o državnoj službi definiran je prijem državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija na temelju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti. Na temelju navedenog članka Zakona, Agencija je donijela Pravilnik o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH⁷. Navedenim aktom je definiran postupak oglašavanja, provedba postupka izbora kandidata, kao i postupci premještaja ili postavljenja državnih službenika u slučajevima kada se na institucije BiH prenose ili institucije BiH preuzimaju nadležnosti koje su ranije obavljali entiteti. Imajući u vidu činjenicu da posljednjih godina nije bilo preuzimanja određene nadležnosti koje su do tada obavljali entiteti, ili druga institucija, pravna osoba, međunarodna organizacija niti je bilo osnivanja institucija sa potpuno novouspostavljenim nadležnostima, postavlja se pitanje koji je pravni temelj za primjenu navedenih odredbi. Napominjemo da se primjenom ovih odredbi postupak upošljavanja, za razliku od redovitog postupka upošljavanja po članku 21. Zakona u državnoj službi, ogleda u kraćem roku za podnošenje prijave, strukturi pismenog dijela stručnog ispita koja je manje zahtjevnja, institucija koja upošljava ima veći utjecaj na provedbe postupka i slično, što doprinosi manjem stupnju transparentnosti u odnosu na redovit postupak. Provedba postupaka po članku 32.a je omogućena od strane Agencije za državnu službu BiH koja je raspisala oglase koji su objavljeni na službenoj internet stranici Agencije za državnu službu BiH.

⁶ Službeni glasnik BiH broj: 19/12 i 49/13

⁷ Službeni glasnik BiH", br: 27/08, 56/09, 54/10 i 70/12

Institucijama BiH i Agenciji za državnu službu BiH je preporučeno da dosljedno primjenjuju postojeći regulativni okvir vezan za upošljavanje državnih službenika i uposlenika i da poštuju načelo transparentnosti u postupcima upošljavanja.

5.3.5. Proces javnih nabava u institucijama BiH

Sustav javnih nabava u institucijama BiH je vrlo važan proces zbog značajnog iznosa sredstava koja se troše za javne nabave, transparentnosti i interesa javnosti, kao i zbog mogućeg prikrivenog koruptivnog djelovanja u svakom pojedinačnom djelu javnih nabava počev od iskazivanja potreba, planiranja, provedbe procedure javnih nabava, ugovaranja do same realizacije ugovora. Predmet revizije bila je primjena Zakona o javnim nabavama u BiH i podzakonskih akata, te sustav internih kontrola u dijelu realizacije nabava.

U 2020. godini nabave se uglavnom odnose na nabave iz tekućih izdataka, dok su kapitalne nabave realizirane u iznosu 85.876.770 KM ili 32% u odnosu na korigirani proračun, koji uključuje dodatna namjenska sredstva, a što je više za oko 59,7 milijuna KM ili 32% u odnosu na prethodnu godinu. Razlog povećanja izvršenja kapitalnih izdataka, u odnosu na prethodnu

Revizijom sustava javnih nabava kod pojedinih institucija utvrđene su sljedeće nepravilnosti: nedovoljno i nesveobuhvatno istraživanje tržišta, loša procjena vrijednosti nabave, paušalni i neracionalni/nerazmjerni kvalifikacioni uvjeti, neprecizne i tendenciozne tehničke specifikacije, problemi neprirodno niske cijene, (ne)podjele na lotove, problemi u provedbi e-aukcije, realizacija ugovora i neisporuke sukladno uvjetima javne nabave.

godinu ogleđa se u većem izvršenju namjenskih sredstava za višegodišnje projekte i druge namjenske projekte za koja su sredstva prenesena iz prethodnih godina.

Kod 22 institucije BiH skrenuta je pozornost zbog nepravilnosti pri provedbi postupaka javnih nabava,

dok je jedna institucija BiH je dobila mišljenje s rezervom zbog nepravilne primjene propisa iz oblasti javnih nabava.

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

Istraživanje tržišta i procijenjena vrijednost javne nabave

Temeljni preduvjet uspješne javne nabave je dobro poznavanje predmeta nabave i istraživanje tržišta te na tom temelju pravilno i sveobuhvatno utvrđivanje procijenjene vrijednosti javne nabave. Procesom revizije utvrđene su upravo slabosti koje se odnose na nedovoljno ispitivanje tržišta u fazi planiranja javnih nabava koje je imalo za rezultat, u većem broju slučajeva, podcjenjivanje ili precjenjivanje vrijednosti javnih nabava prilikom njihove procjene. Obje situacije imaju značajan utjecaj na postupak javne nabave, poštivanje temeljnih načela i krajnji rezultat, odnosno ishod nabave.

Izraženiji je slučaj podcjenjivanja vrijednosti javne nabave prilikom procjene, koja je dovela do situacije da ugovorna tijela (institucije), u slučaju kada su ponude iznad procijenjene vrijednosti javne nabave, odnosno odobrenog proračuna za konkretan predmet nabave, pribjegavali odobrenju dodatnih sredstava za taj predmet nabave, ako iste ne prelaze značajno procijenjenu vrijednost nabave (što je i zvaničan stav Agencije za javne nabave BiH) kako bi izbjegli poništenje javne nabave.

Međutim, ovakvo postupanje, prema mišljenju revizije, je veoma rizična pojava koja stavlja u neravnotežan položaj sve potencijalne ponuđače u postupku, jer se opravdano postavlja pitanje bi li bilo značajno više učesnika u postupku javne nabave da je procijenjena vrijednost nabave bila realna ili da su eventualno potencijalni učesnici u postupku bili prethodno upoznati

sa mogućnošću povećanja procijenjene vrijednosti, ukoliko se za to ukaže potreba, odnosno proračuna za konkretnu javnu nabavu.

Sukladno navedenom jednak tretman potencijalnih ponuđača u pogledu informiranosti o svim aspektima određene nabave je od ključne važnosti za provedbu javne nabave zasnovane na općim načelima Zakona o javnim nabavama.

Institucijama BiH je preporučena provedba detaljnog i dosljednog procesa istraživanja i analiza tržišta u cilju uspostavljanja sveobuhvatnog i što realnijeg sustava planiranja javnih nabava.

Nerazmjernost kvalifikacijskih uvjeta u odnosu na predmet nabave

Revizijskim postupcima uočena je neprecizna definicija i nedorečenost kvalifikacijskih uvjeta i dokaza, tj. nekorespondencija između postavljenih kvalifikacijskih uvjeta i dokaza kojim se navedeni uvjeti dokazuju. Navedeno predstavlja značajan problem koji vrlo često ima za rezultat nemogućnost objektivne evaluacije ponuda, te ulaganje pravnih lijekova koji u velikoj mjeri odugovlače i urušavaju postupak.

Također je uočeno, u značajnom broju slučajeva, predimenzioniranje kvalifikacijskih uvjeta, odnosno nerazmjernost u zahtijevanim referencama u odnosu na predmet nabave koje u većini slučajeva ukazuju na mogućnost favoriziranja, odnosno preferiranja određenih ponuđača što je suprotno temeljnim načelima zakona.

Preporučeno je institucijama BiH da se prilikom definiranja kvalifikacijskih uvjeta kreću u zakonom definiranim i utvrđenim okvirima u cilju osiguranja jednakog tretmana i nediskriminacije kao temeljnih načela Zakona o javnim nabavama.

Tehničke specifikacije - preferiranje

Najčešći i najskrivljeniji problem u postupcima javnih nabava je pitanje potencijalnog preferiranja pojedinih ponuđača putem tehničkih specifikacija. Potencijalno preferiranje, uočeno kroz pojedinačne revizijske angažmane, je izraženo kod nabave automobila, informatičke opreme, elektronske opreme, tehničkih sredstava i sustava, te nabave softvera kao i usluga održavanja navedene opreme i sustava. Preferiranje se uglavnom svodi na zahtijevanje karakteristika u okviru tehničke specifikacije ili njenog dijela koje ispunjavaju ili zadovoljavaju samo određene robne marke i proizvodi i zbog kojih se drugi proizvođači ne mogu uopće pojaviti u javnoj nabavci ili biti konkurentni u postupku. Pri tom, obrazloženje za postavljanje pojedinih tehničkih specifikacija nikako ne ukazuje na bolju funkcionalnost zahtijevanog proizvoda i realnu potrebu ugovornog tijela/institucije. Prilikom pojedinačnih revizija primijećena je nerijetka pojava samo jednog ponuđača u postupku čime se dovodi u pitanje transparentnost postupka i primjena načela jednakog tretmana i nediskriminacije i, na kraju, izbor ponuđača po gotovo maksimalno procijenjenoj vrijednosti, bez postojanja konkurencije, što nadalje dovodi u pitanje racionalno trošenje javnih sredstava.

U cilju utvrđivanja mogućih preferiranja tijekom revizije od ugovornih tijela su traženi dokazi o analizi tržišta i potencijalnim ponuđačima koji su mogli sudjelovati u revidiranim nabavama, odnosno koji su mogli ispuniti uvjete iz tehničkih specifikacija.

Postoje slučajevi kada takve dokaze ugovorna tijela nisu osigurala, kao i slučajevi kada se iz prezentirane dokumentacije moglo zaključiti da je tehnička specifikacija kreirana na način koji upućuje na preferiranje roba određene marke i ili tipa.

Ukazano je institucijama BiH, da su, kao ugovorna tijela, dužne, pri kreiranju tenderske dokumentacije i definiranju tehničkih specifikacija, osigurati primjenu temeljnih načela Zakona o javnim nabavama, a kroz nesmetan i neograničavajući pristup postupku javne nabave i osiguravanje aktivne i pravične konkurencije.

E - aukcija

Kao bitan i sustavni problem identificiran tijekom provedbe revizije je i sam sustav e-aukcije gdje se neupitno i nesporno pojavljuju problemi koji se odnose na sumnju u komunikaciju među ponuđačima u samom postupku. Naime u praksi je prisutna pojava odustajanja prvorangiranog ponuđača u postupku javne nabave zbog nedostavljanja dokaza iz članka 45. Zakona o javnim nabavama. Navedeno postupanje ne proizvodi bilo kakve negativne posljedice za ponuđače. Nakon odustajanja prvorangiranih ponuđača po automatizmu ugovor se dodjeljuje drugorangiranom ponuđaču čija ponuda može biti značajno viša od ponude prvorangiranog ponuđača čime se gubi smisao nadmetanja i otvara prostor za malverzacije.

Zaključivanje i realizacija ugovora ili okvirnog sporazuma

Konstatirano je da još uvijek nije uspostavljen sustav praćenja realizacije ugovora ili okvirnih sporazuma zaključenih po provedenim procedurama javnih nabava. Nadalje, zahtjev zakonitosti i transparentnosti procesa javnih nabava je da se u ugovor o javnoj nabavci inkorporiraju i definiraju svi uvjeti i zahtjevi iz tenderske dokumentacije koji bi kao takvi morali biti realizirani i sprovedeni u razdoblju izvršenja ugovora. Međutim, postupcima revizije uočena su odstupanja u odnosu na ugovorene i tenderskom dokumentacijom definirane uvjete, a većinom se odnose na rokove isporuke, traženu kvalitetu i karakteristike predmeta nabave. Uočen je i problem ugovaranja stavki koje se nikako ili u veoma malim količinama isporučuju u odnosu na ugovorene količine te predstavljaju takozvane fiktivne stavke pomoću kojih se, značajnim sniženjem cijene, može postići zaključivanje ugovora o javnoj nabavci.

Institucijama BiH je preporučeno uspostavljanje sveobuhvatnog i detaljnog sustava praćenja realizacije ugovora, kao neupitne obveze proistekle iz Zakona o javnim nabavama.

Pravna zaštita i poboljšanje efikasnosti

Od početka primjene Zakona o javnim nabavama prisutan je problem predugog trajanja postupka po žalbi, od samog ulaganja žalbe do donošenja konačnog rješenja od strane drugostupanjskog tijela, odnosno Ureda za razmatranje žalbi. Prema dostupnim podacima, evidentno je da u većini slučajeva od ulaganja žalbe do donošenja rješenja drugostupanjskog tijela prođe 45 dana pa čak i više što predstavlja sustav pravne zaštite neefikasnim. Uzroci navedene neefikasnosti leže u samim zakonskim rješenjima, od definiranih rokova i uplate naknade za pokretanje žalbenog postupka, do sporosti prvostupanjskih i drugostupanjskih tijela. Navedena neefikasnost pravne zaštite u velikoj mjeri utiče na sam proces javnih nabava, njihovu dinamiku, realizaciju ugovora i samo planiranje.

Zajedničke nabave za policijska tijela u BiH

Premda je u svibnju 2018. godine Agencija za policijsku potporu BiH potpisala sporazum o provedbi postupaka javnih nabava sa Državnom agencijom za istrage i zaštitu BiH, Graničnom policijom BiH i Direkcijom za koordinaciju policijskih tijela BiH, čime su se stekli uvjeti da Agencija za policijsku potporu BiH provodi svoju nadležnost propisanu Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH, evidentno je da je i u 2020. godini razina zajedničkih nabava na niskom nivou. Ako se izuzmu pojedine nabave provedene za Direkciju za koordinaciju policijskih tijela, onda se može zaključiti da nabava za druga policijska tijela nije ni bilo.

Imajući u vidu zakonsku nadležnost Agencije za policijsku potporu BiH i svrhu njenog postojanja, preporučeno je da se ulože dodatni naponi kako bi njena nadležnost funkcionirala u punom kapacitetu, kako zbog boljeg funkcioniranja policijskih struktura, tako i zbog unificiranja i uravnoteživanja sustava javnih nabava za navedena ugovorna tijela.

Navedene pojave u javnim nabavama koje su prisutne u praksi su svakako najvećim dijelom uzrokovane nepravilnim ili nedomaćinskim postupanjem ugovornih tijela, a jednim dijelom i postojećim zakonskim i podzakonskim rješenjima u segmentu javnih nabava.

U tom smislu se javlja potreba za detaljnom analizom navedenih nedostataka i, sukladno tome, jasnijem i preciznijem reguliranju predmetnih pitanja kroz eventualno donošenje novog zakona o javnim nabavama ili izmjena i dopuna postojećeg.

5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije

Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje 2020.-2024. i Akcijski plan za provedbu Strategije 2020.-2024. godina. Time su izostale aktivnosti institucija BiH u poduzimanju odgovarajućih aktivnosti sukladno navedenim dokumentima.

Tijekom revizije pojedinačnih institucija BiH nismo se uvjerili da se u praksi u dovoljnoj mjeri provode konkretne i efikasne mjere na prevenciji mogućih koruptivnih aktivnosti i sankcioniranju već učinjenih ili indikativnih koruptivnih aktivnosti. Aktivnosti se uglavnom svode na ispunjavanje formalnih kriterija, ali ne i suštinskih. U praksi se ponovno pokazalo da su procesi javnih nabava i upošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prevara u javnom sektoru.

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

Proces upošljavanja u javnom sektoru je, posebno u uvjetima visoke stope neuposlenosti u BiH i benefita rada u javnoj administraciji, također izložen visokoj razini rizika od koruptivnih aktivnosti (nepotizam, kronizam, upošljavanje na temelju raznih vrsta ugovora, itd.).

Svaka institucija treba osigurati da korumpirano ponašanje ili prekršaji podliježu odgovarajućoj sankciji ili reakciji nadležne institucije. U praksi je, međutim, uglavnom prisutno odsustvo reakcije na uočene i ukazane moguće/indikativne koruptivne radnje, tako da često izostaje jača i odlučnija reakcija nadležnih institucija, pa i javnosti u cjelini.

Suštinske mjere u cilju prevencije korupcije i efikasnije borbe protiv korupcije podrazumijevaju, između ostalog, stalnu edukaciju osoblja s ciljem razvijanja svijesti o važnosti poštivanja načela integriteta i etičkih vrijednosti, razvijanje procedura rotiranja i razdvajanja dužnosti u rizičnim poslovnim procesima, precizno reguliranje diskrecijskih prava i pitanja sukoba interesa, uvođenje standarda proaktivne transparentnosti, itd.

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

5.3.7. Unutarnje finansijske kontrole u javnom sektoru

Sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru, PIFC (*Public Internal Financial Control*), čine tri stuba koji bi trebali osigurati dovoljno sinergijskih efekata kako bi se osiguralo razumno uvjeravanje da unutarnje kontrole funkcioniraju adekvatno i efektivno, a to su:

- *Središnja harmonizacijska jedinica (CHJ), kao posebna jedinica, koja razvija i usmjerava proces PIFC-a;*
- *Financijsko upravljanje i kontrola (FUK) – koje je usmjereno na jačanje odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji;*
- *Funkcionalno neovisna i decentralizirana unutarnja revizija (IR) - koja ima ulogu da pruži pomoć rukovoditelju institucije vršeći pregled adekvatnosti i efektivnosti unutarnjih kontrola i dajući preporuke u cilju unapređenja poslovanja institucije.*

Središnja harmonizacijska jedinica (CHJ)

Sukladno zakonskim odredbama, uspostavljena je Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH – CHJ, koja ima obvezu uspostaviti i razvijati sustav unutarnje finansijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, a kao poseban segment ovog sustava, uspostaviti sustav i strukturu unutarnje revizije u institucijama BiH.

CHJ je sačinila Godišnje konsolidirano izvješća unutarnje revizije za 2020. godinu kao i Konsolidirano godišnje izvješće o sustavu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2020. godinu. Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 05.05.2021. godine usvojilo oba navedena izvješća sa više operativnih zaključaka koji za cilj imaju unapređenja stanja u ovim područjima.

Ured za reviziju je u izvješću o reviziji CHJ, imajući u vidu njenu ulogu u uspostavi i razvoju sustava unutarnje finansijske kontrole, preporučio da analizira mogućnosti većeg angažmana i uloži dodatne napore na daljnjem uređenju i unaprjeđenju u području unutarnje revizije sukladno relevantnim propisima i svojim kapacitetima.

Financijsko upravljanje i kontrola

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

Na temelju izvršenih pojedinačnih revizija svih institucija BiH, zaključili smo kako još uvijek nije uspostavljen efikasan sustav finansijskog upravljanja i kontrole sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH⁸, Priručnikom za financijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Određeni broj institucija ponovo nije proveo sve temeljne aktivnosti u pogledu uspostave sustava finansijskog upravljanja i kontrole, premda su zakonske odredbe koje definiraju uspostavu sustava na snazi već više godina. Institucije koje su dokumentirale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno i nedovoljno posvećeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenta.

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

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

Sve navedeno ukazuje da u institucijama Bosne i Hercegovine još uvijek ne postoji izgrađena svijest i razumijevanje o značaju i koristima od unaprjeđenja unutarnjih kontrola. Od posebne je važnosti da sve institucije Bosne i Hercegovine ulože dodatne napore u implementaciji već usvojenih akata iz oblasti financijskog upravljanja i kontrole. Podsjećamo da Vijeće ministara BiH, kao i Parlamentarna skupština, redovito donose zaključke te upozoravaju na potrebu ozbiljnijeg i sveobuhvatnijeg pristupa u kreiranju i izgradnji sustava financijskog upravljanja i kontrole. Pored toga, Europska komisija u svojim godišnjim izvješćima o napretku BiH redovito ukazuje na nedovoljnu djelotvornost funkcije unutarnje financijske kontrole u institucijama, kao i na to da još nisu stvoreni odgovarajući uvjeti za provedbu upravljačke odgovornosti.

Prema našem mišljenju temeljni uzrok ovakvog stanja je nedovoljno razvijena svijest i nerazumijevanje rukovodećeg osoblja o važnosti i korisnosti uspostave sustava financijskog upravljanja i kontrole. Od posebne je važnosti razvoj instituta upravljačke odgovornosti rukovoditelja, jačanje svijesti, posvećenosti i razumijevanja suštinskih kontrola koje se trebaju provoditi.

Unutarnja revizija

Uspostava unutarnje revizije u institucijama BiH regulirana 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. Od 18 uspostavljenih jedinica unutarnje revizije institucija BiH, deset jedinica unutarnje revizije vrši funkciju unutarnje revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji.

Preostalih osam jedinica unutarnje revizije, sukladno usvojenom decentraliziranom modelu uspostavljanja i organiziranja unutarnje revizije u institucijama BiH, funkciju unutarnje revizije vrše za više institucija, sukladno Odluci o kriterijima za uspostavu jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH. Spomenutih osam jedinica unutarnje revizije nadležno je za obavljanje unutarnje revizije u 64 institucije. Tijekom pojedinačnih revizija u institucijama BiH u 2020. godini, za koje su nadležne navedenih osam jedinica, uočili smo da funkcija unutarnje revizije nije u potpunosti zadovoljavajuća po pitanju opsega provedenih unutarnjih revizija, tj. broja izvršenih revizija (npr. kod Ministarstva financija i trezora, Ministarstva vanjske trgovine, Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva sigurnosti, itd.). Stoga bi trebalo uložiti dodatni angažman i svake godine obuhvatiti što je moguće veći broj operativnih revizija sukladno procijenjenim rizicima. Činjenica da u značajnom broju institucija BiH tijekom 2020. godine nije planirana unutarnja revizija dovoljno govori sama za sebe.

Tijekom revizije uočili smo da u određenom broju institucije BiH nije u potpunosti uspostavljena i kadrovski popunjena jedinica unutarnje revizije. Ove institucije su, prema članku 19. stavak (5) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2020. godinu, bile obvezne da u 2020. godini izvrše kadrovsku popunu jedinica unutarnje revizije, tj. da izvrše prijem unutarnjih revizora.

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

¹⁰ Službeni glasnik BiH broj: 1 59/19

Nadalje, ističemo da tijekom 2020. godine unutarnja revizija nije uspostavljena sukladno relevantnim propisima u Ministarstvu sigurnosti, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela te Predsjedništvu BiH¹¹, premda je Zakon o unutarnjoj reviziji donesen 2008. godine. Ustavnom sudu je izmjenama Odluke o kriterijima za uspostavu jedinica za unutarnju reviziju u institucijama BiH ostavljena mogućnost procjene potrebe za unutarnjom revizijom i izbor načina na koji će ista biti vršena.

U Godišnjem konsolidiranom izvješću unutarnje revizije Središnje harmonizacijske jedinice, između ostalog, navodi se da se na temelju analize dostavljenih podataka od jedinica unutarnje revizije (godišnja izvješća, planovi rada, informacije o izvršenim revizijama) samo u određenoj mjeri stiče uvid u način rada i vršenja funkcije unutarnje revizije i njenoj usklađenosti s propisanom metodologijom i standardima. Nadalje se navodi kako se nadzor nad implementacijom svih primjenjivih regulativa za unutarnju reviziju od strane jedinica za unutarnju reviziju provodi uglavnom na daljinu, putem analize dostavljenih godišnjih izvješća. Središnja harmonizacijska jedinica u svom izvješću navodi kako je važan zadatak i izazov u narednom razdoblju uvođenje i povećanje kontrole kvalitete rada unutarnje revizije, sukladno zahtjevima Standarda unutarnje revizije i primjerima najbolje prakse.

Sve ovo upućuje na zaključak da postoji prostor za napredak u pogledu uspostave funkcije unutarnje revizije u institucijama BiH.

Sugerirano je Vijeću ministara da, putem nadležnog Ministarstva financija i trezora BiH (SHJ), poduzme aktivnosti kako bi se unutarnja revizija u što skorije vrijeme uspostavila u punom kapacitetu u svim institucijama BiH i da se u narednom razdoblju ubrzaju aktivnosti na osiguranju uvjeta za provedbu kontrole kvalitete rada unutarnje revizije, kako bi se ojačala uloga unutarnje revizije.

5.3.8. Višegodišnja kapitalna ulaganja

Institucije Bosne i Hercegovine su imale na raspolaganju sredstva na temelju višegodišnjih kapitalnih ulaganja u iznosu od 182.143.279 KM, koja se sastoje od prenesenih namjenskih sredstava iz 2019. godine u iznosu od 158.735.097 KM i odobrenih proračunskih sredstava u 2020. godini u iznosu od 23.408.182 KM.

Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od 37.092.568 KM ili 20,40% u odnosu na raspoloživa sredstva.

Institucije kod kojih su odobrena značajna sredstva za ove namjene i njihova realizacija prikazane su u narednoj tablici:

Naziv institucije BiH	Ukupna sredstva VKU za 2020. uključujući prijenos iz 2019. (KM)	Ukupno izvršenje VKU za 2020. (KM)	% izvršenja	Nerealizirana sredstva VKU u 2020. (KM)
Parlamentarna skupština BiH	603.622		-	603.622
Ministarstvo obrane BiH	25.148.689	10.280.723	40,87	14.867.966
Direkcija za europske integracije BiH	62.869	221	0,35	62.648
Ministarstvo vanjskih poslova BiH	7.051.226	1.760.243	24,96	5.290.983
Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	30.276.700		100	30.276.700
Ministarstvo financija i trezora BiH	11.708	11.700	99,93	8
Uprava za neizravno oporezivanje BiH	81.281.679	17.399.695	21,40	63.881.984

¹¹ Internu reviziju u Predsjedništvu BiH bi, sukladno postojećem pravnom okviru, trebala provoditi Jedinica za internu reviziju Ministarstva financija i trezora BiH, s čime se nije suglasilo Predsjedništvo BiH.

Ministarstvo pravde BiH	4.056.890	3.438.701	84,76	618.189
Ministarstvo sigurnosti BiH	19.671		-	19.671
Državna agencija za istrage i zaštitu	7.813.807		-	7.813.807
Granična policija BiH	1.000.000		-	1.000.000
Ministarstvo civilnih poslova BiH	2.000.000		-	2.000.000
Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka	11.991.114	77.749	6,48	11.913.365
Služba za zajedničke poslove institucija BiH	8.811.022	3.336.608	37,86	5.474.414
Središnje izborno povjerenstvo BiH	33.407		-	33.407
Agencija za statistiku BiH	155.798	38.225	24,53	117.573
Obavještajno-sigurnosna agencija BiH	344.441	7.722	2,24	336.719
Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	1.480.636	740.981	50,04	739.656
Ukupno	182.143.279	37.092.568	20,36	145.050.711

Tablica 2: Realizacija višegodišnjih kapitalnih ulaganja u institucijama BiH

Kao što se vidi iz navedene tablice, procent realizacije po institucijama je različit, a kod pojedinih institucija realizacije nije uopće bilo. Kod znatnog broja projekata problemi sa realizacijom prisutni su već duži niz godina za što se godinama navode isti razlozi i argumenti, a pritom se ne poduzimaju konkretnije aktivnosti u cilju pronalaženja adekvatnijeg načina rješavanja pitanja zbog kojih je donesena odluka o odobravanju višegodišnjeg projekta. Kao razlozi za nizak postotak izvršenja projekata navode se situacije izazvane pandemijom koronavirusa, većim cijenama ponuda od raspoloživih sredstava, kompliciranih procedurama provedbi javnih nabava, uključenošću više stručnih institucija različitih razina vlasti koje daju suglasnost i odobrenja, kao i problemima prilikom rješavanja imovinsko-pravnih odnosa.

Pored činjenice da su zbog niskog procenta realizacije projekata i sporosti u njihovoj realizaciji

Za potrebe realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja rezervirana su značajna finansijska sredstva koja, zbog sporosti i nedostataka proaktivnog pristupa nadležnih institucija, već godinama ostaju nerealizirana, iako bi istim mogli biti financirani neki drugi prioritetni projekti institucija BiH.

imobilizirana znatna finansijska sredstva, nije osigurana racionalizacija troškova zakupa prostora i zgrada (jer se do osiguravanja trajnog smještaja putem višegodišnjih projekata i programa posebnih namjena plaća

zakup), ne postoji adekvatna zaštita već postojećih objekata od propadanja (objekti DKP-a), te nisu stvoreni adekvatni uvjeti za rad uposlenih i osiguranje kvalitetnije usluge korisnicima u DKP mreži BiH.

Preporučeno je Vijeću ministara BiH da utvrdi uzroke dugogodišnjeg zastoja u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata i da se poduzmu konkretne aktivnosti kako bi se osigurala njihova realizacija.

5.3.9. Sudski sporovi

Troškovi temeljem pravosnažnih sudskih presuda realizirani u 2020. godini iznose 2.393.023 KM i manji su, u odnosu na prošlu godinu, za 3.266.288 KM. Promatrano po strukturi obveza, navedeni iznos se odnosi na glavni dug (1.885.049 KM), kamate (253.100 KM), troškove parničnog postupka (239.554 KM) i troškove izvršnog postupka (15.321 KM).

Pravosnažne sudske presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknadu materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim osobama, itd. Vrijednosno najveći dio sredstava isplaćen je na temelju presuda, sudskih i izvansudskih nagodbi koje za temelj imaju isplatu naknada troškova uposlenih u pravosudnim institucijama. S obzirom da je u prosincu 2020. godine usvojen Zakon o izmjeni dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, troškovi po ovom temelju će u budućem razdoblju imati trend smanjenja.

Značajan dio troškova po pravosnažnim sudskim presudama odnosi se i na naknade štete za neutemeljen boravak u pritvoru, kao i presude iz radnih sporova u svezi s formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH.

Premda je došlo do određenog smanjenja i broja i vrijednosti sporova, ne može se još uvijek reći da problem sporova ne spada u skupinu pitanja koja zahtijevaju žurnu i sveobuhvatnu reakciju. Revizija naglašava važnost ove problematike iznova svake godine te ukazuje na potencijalne uzroke i rizike kao što su: zakonski okvir (prije svega Zakon o radu, Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine te Zakon o državnoj službi Bosne i Hercegovine, Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine – problematika razlika i naknada plaća, imenovanja), postupanje tijela nadležnih za provedbu zakona (Zakon o javnim nabavama, Zakon o obligacijskim odnosima, te različiti lex specialis zakoni kao što su zakoni iz oblasti poreza i oporezivanja, prinudne naplate i slično). Pravilno postupanje sukladno zakonima trebao bi biti jedan od prioriteta u radu institucija kako bi se povećala efikasnost, ali i smanjio rizik od nastanka sudskih sporova.

Tijekom revizije pojedinačnih institucija BiH, dvije institucije se ističu brojem sporova i ukupnim zbirom utuženih iznosa, Uprava za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine i Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine.

Također, a vezano za proces imenovanja rukovoditelja institucija, pokrenuto je više sporova koji su u tijeku, a ima i slučajeva gubitka sporova po ovom temelju što je za posljedicu imalo isplatu novčanih sredstava na teret proračuna institucija BiH. Zatim, nepravilno provedeni postupci javnih nabava također su rezultirali parničnim sporovima (npr. u predmetu po tužbi Grijanjeinvest Pale protiv Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine i to nakon nepostupanja ugovornog tijela po odluci Ureda za razmatranje žalbi).

Smatramo da bi postupanje sa pozornošću dobrog domaćina, ali i utvrđivanje ili uvođenje odgovornosti za nepravilno postupanje, uvelike doprinijelo smanjenju broja sporova i utuženih iznosa koji padaju na teret proračuna.

Vijeću ministara je preporučeno da putem nadležnih institucija provede analizu uzroka parničnih i drugih sporova koji su pokrenuti protiv institucija BiH, u cilju utvrđivanja rizika u daljem postupanju, povećanju odgovornosti i preventivnog djelovanja na smanjenju broja postupaka pred nadležnim sudovima, a time i gubitka javnih sredstava.

5.3.10. Status državne imovine

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

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

Odlukom Vijeća ministara, prethodni rok za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Povjerenstva¹² od 31.03.2021. godine je produžen do 31. ožujka 2022. godine¹³. Naime, u obrazloženju prijedloga odluke za produženje roka se navodi da nisu sve nadležne institucije dostavile imena svojih predstavnika u Povjerenstvu, tako da su protekli prethodno utvrđeni rokovi za ispunjenje zadataka Povjerenstva.

Nadalje, problem vojne imovine, kao segment opšte problematike državne imovine, još uvijek

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

nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u financijskim izvješćima Ministarstva obrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Ministarstvo obrane BiH je poduzimalo korake na

rješavanju imovinsko pravne dokumentacije za promjenu upisa - uknjiživanje perspektivnih lokacija, ali i dalje postoji razlika u postupanju entitetskih tijela u svezi s ovim zahtjevima, što nije sukladno Zakonu o obrani BiH, Sporazumom o temeljnim načelima za rješavanje pitanja nepokretne i pokretne imovine koja će i dalje koristiti za potrebe obrane iz 2007. godine¹⁴ i odlukama Ustavnog suda BiH. Neusklađenost propisa kao i odbijanje provedbe odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine su glavni razlozi stopiranja uknjiženja imovine.

Niže razine vlasti još uvijek nisu preuzele značajan dio nepokretne neperspektivne imovine što u mnogome opterećuje funkcioniranje Ministarstva obrane BiH. Realizacija ove aktivnosti teče izuzetno sporo i ne ovisi samo o Ministarstvu obrane, već prvenstveno od zainteresiranosti entitetskih vlada za preuzimanje objekata. Ministarstvo obrane nema mehanizme da implementira potpisani Sporazum i očekuje da mjerodavne razine vlasti poduzmu mjere za preuzimanje neperspektivnih lokacija. Neperspektivne lokacije opterećuju Ministarstvo obrane, prvenstveno u financijskom smislu zbog izdvajanja značajnih sredstava za osiguranje lokacija, komunalne troškove i eventualna nužna ulaganja za održavanje neperspektivnih lokacija.

S obzirom na to da ova problematika ne ovisi samo o Ministarstvu obrane, sve relevantne institucije dužne su poduzeti radnje iz svoje nadležnosti kako bi se konačno riješilo pitanje raspolaganja pravima i obvezama na nepokretnoj vojnoj imovini.

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

¹² Službeni glasnik BiH, broj 69/20 od 30.10.2020. godine.

¹³ Odluka o izmjeni odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom broj 123/21 od 26. svibnja 2021. godine, Službeni glasnik BiH broj 41/21 od 2.7.2021. godine

¹⁴ Sporazum broj: 01-03-1657/07 od 12.07.2007. godine

5.3.11. Vlastiti prihodi institucija BiH

Vlastiti prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovitih aktivnosti iz svoje nadležnosti. Isti su ostvareni u iznosu od 147.130.638 KM ili 101% u odnosu na projekciju proračuna za 2020. godinu.

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

Većina institucija BiH ne vrši mjesečno sravnjenje prihoda, a u tekstualnom dijelu finansijskih izvješća nisu prezentirani podaci o ukupnim potraživanjima na temelju novčanih kazni.

Tijekom obavljanja pojedinačnih revizija proračunskih korisnika uočili smo da su izostale inicijative za rješavanje konkretnih problema koje je neophodno riješiti u koordinaciji

između institucije i Ministarstva, ali i da kod pojedinih institucija Ministarstvo nije osiguralo adekvatno preuzimanje podataka sa web servisa. Također smo uočili da se ne poštuju u potpunosti odredbe Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine¹⁵ kojima je propisano da institucije vrše mjesečno sravnjenje prihoda, kao i da u tekstualnom dijelu finansijskih izvješća nisu prezentirani podaci o ukupnim potraživanjima temeljem novčanih kazni, ni o vrijednosti izrečenih novčanih kazni u 2020. godini.

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

Također, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH nije bila u mogućnosti fakturirati i naplatiti propisane naknade zračnim operaterima koji obavljaju saobraćaj preko aerodroma u Mostaru, Tuzli i Banjoj Luci jer ovi operatori ne dostavljaju propisana mjesečna izvješća o prevezenim putnicima/robi/teretu u odlasku sa aerodroma.

Kod Ministarstva vanjskih poslova BiH konstatirani su problemi sa umanjenjem prihoda na konzularnim računima u DKP-ovima BiH zbog plaćanja bankarskih usluga, kao posljedica postupanja neusklađenog sa Naputkom za naplatu i transfer prihoda od konzularnog poslovanja. Sud BiH ima problem s pravovremenom naplatom sudskih pristojbi zbog ograničenja realizacije prinudne naplate od fizičkih osoba utvrđenih važećim propisima.

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da nastavi aktivnu suradnju sa proračunskim korisnicima koji ostvaruju prihode, osigura korištenje web servisa za sravnjenje prihoda i osigura evidencije o ukupnim potraživanjima za nenaplaćene prihode.

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

5.3.12. Istek mandata rukovoditelja u institucijama BiH

Procesom revizije uočena je praksa obavljanja dužnosti rukovodstva institucija BiH i nakon isteka mandata na koji su imenovani zbog toga što nadležne institucije nisu u svim slučajevima pravovremeno pokretale i blagovremeno dovršavale procedure izbora dužnosnika. Budući da dužina trajanja angažmana poslije isteklog mandata traje i po nekoliko mjeseci ili godina a kao primjer navodimo slučaj u Komisiji za koncesije BiH, u kojoj je određenim članovima Komisije istekao mandat u 2008. godini, dakle prije 13 godina.

Između ostalog ističemo slučajeve izostanka imenovanja ravnatelja Uprave za neizravno oporezivanje BiH i zamjenika ravnatelja Agencije za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije.

Premda je Zakonom o upravi u institucijama BiH regulirano da osobe kojima je istekao mandat nastavljaju obavljati svoju dužnost do imenovanja novog rukovoditelja, mišljenja smo da bi ovakav angažman trebao biti privremeno rješenje u posebnim situacijama kada iz objektivnih razloga ne može doći do pravovremenog postavljenja ili imenovanja rukovoditelja institucije.

Pitanje imenovanja vršitelja dužnosti je je također regulirano Zakonom o upravi u institucijama BiH. Prema Zakonu o upravi u institucijama BiH vršitelj dužnosti može biti imenovan na razdoblje koje ne može biti duže od tri mjeseca ali takav angažman je moguć samo u tijeku trajanja mandata na koji je prethodni rukovoditelj imenovan a kojem je mandat prekinut iz nekog zakonom propisanog razloga.

Izuzetno, a radi sprečavanja nastanka štetnih posljedica za rad i funkcioniranje institucije, tijelo nadležno za imenovanje rukovoditelja i zamjenika rukovoditelja može donijeti rješenje o imenovanju vršitelja dužnosti rukovoditelja na još jedno razdoblje od tri mjeseca u naročito opravdanim slučajevima, kao što je slučaj kada postupak imenovanja rukovoditelja i zamjenika rukovoditelja nije okončan i slično.

Procesom revizije je konstatirano da je u 2020. godini smanjen broj institucija u kojima je utvrđeno obavljanje funkcije vršitelja dužnosti u odnosu na prethodne godine ali je još uvijek prisutno kod pojedinih institucija.

U određenim slučajevima je Vijeće ministara BiH, po isteku mandata postojećeg rukovodstva, imenovalo vršitelja dužnosti rukovoditelja na mandatno razdoblje od tri mjeseca, a najduže do okončanja natječajne procedure, što je u suprotnosti sa odredbama Zakona o upravi BiH.

Nadalje smo, u određenom broju institucija, identificirali i problem isteklih mandata, odnosno neimenovanja upravnih i nadzornih odbora, povjerenstava i drugih tijela. Tako je Nadzornom odboru Instituta za nestale osobe BiH mandat je istekao 2010. godine, Vijeću Regulatorne agencije za komunikacije mandat istekao 2017. godine dok je članovima Komisije za koncesije mandat istekao 2008. godine.

Mišljenja smo da neblagovremeno imenovanje rukovodstva institucije ili obavljanje funkcije rukovodstva u svojstvu vršitelja dužnosti duže vremensko razdoblje može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i temeljnih zadataka institucije.

Kroz pojedinačna izvješća revizije je preporučeno da tijela nadležna za imenovanje dužnosnika i članova nadzornih odbora i drugih tijela uspostave uredne evidencije o trajanju mandata, te blagovremeno pokreću i provode procedure imenovanja.

5.3.13. Plaće i naknade uposlenih u institucijama BiH

Plaće i naknade plaća uposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu BiH i internom odlukom Parlamentarne skupštine BiH. Bruto plaće i naknade su iskazane su u iznosu od 559,90 milijuna KM ili 98% u odnosu na raspoloživa sredstva. Bruto plaće i naknade sudjeluju sa 67,5% u ukupnim tekućim izdacima 2020. godine i prema visini čine najveću skupinu izdataka proračuna.

Izdaci za bruto plaće i naknade su veći za 9,27 milijuna KM ili 2% u odnosu na ove izdatke iskazane za 2019. godinu. Prema raspoloživim informacijama povećanje predmetnih izdataka je posljedica povećanja koeficijenta za profesionalne vojne osobe u Oružanim snagama BiH, povećanja plaća u pravosudnim institucijama, prijema novouposlenih i unapređenja uposlenih putem internih oglasa u institucijama BiH. Prosječan broj uposlenih za koje su isplaćene bruto plaće i naknade u tekućoj godini bio je 22.257.

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

Plaće i naknade uposlenih u pravosudnim institucijama: Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH i Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH regulirane su plaće za uposlene u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Navedenim zakonima na različit način bilo je utvrđeno pravo na temeljnu mjesečnu plaću i pravo na naknade troškova uposlenih (za topli obrok, prijevoz, regres, otpremnine i dr.). S obzirom na to da su kategorije radnih mjesta razvrstane po dva zakona, odnosno da uposleni primaju plaću po jednom ili drugom zakonu bez jasno utvrđenih kriterija za razvrstavanje radnih mjesta, što je prouzrokovalo, u određenim slučajevima, pokretanje sudskih sporova temeljem diskriminacije i u konačnici ostvarivanje prava na predmetne naknade. Pri tom, u svrhu jednoobraznog reguliranja naknada uposlenih u institucijama BiH, u rujnu 2020. godine donesen je Zakon o izmjeni i dopunama zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH. Međutim izmjenom navedenog zakona ponovo nisu izjednačena prava na naknade (regres i otpremnina). Smatramo da jednoobrazno reguliranje strukture primanja uposlenih u institucijama BiH preduvjet za smanjenje rizika od pokretanja sudskih postupaka iz radnih odnosa temeljem diskriminacije.

Policijski dodatak: Rješavanje pitanja isplate policijskog dodatka u policijskim agencijama na razini BiH (Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu/SIPA i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH) egzistira od 2008. godine. Naime, člankom 19. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹⁶ (koji je stupio na snagu u srpnju 2008. godine) utvrđeno je da pravo na poseban dodatak (policijski dodatak) imaju uposleni u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu.

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

Prema stavku (4) članka 19. ovog Zakona, pojedinačno rješenje o utvrđivanju posebnog dodatka za policijske službenike donosi ravnatelj policijske agencije, na temelju podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH. Vijeće ministara BiH nikada nije donijelo podzakonski akt, te se stoga isplata dodatka na plaću policijskim službenicima vrši na temelju akata koje su donijeli rukovoditelji policijskih agencija, bez da je ispunjen navedeni zakonski preduvjet.

Predmetnim Zakonom nije bilo utvrđeno pravo na policijski dodatak uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, jer je donesen prije operativnog uspostavljanja Direkcije. Direkcija je operativno uspostavljena početkom 2011. godine na temelju 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 za koordinaciju policijskih tijela¹⁷. Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je stupio na snagu 24. listopada 2020. godine¹⁸, izmijenjen je članak 19., u smislu da je utvrđeno da pravo na policijski dodatak imaju policijski službenici, bez taksativnog navođenja institucija.

Prema raspoloživim informacijama, u Ministarstvu sigurnosti BiH su u tijeku aktivnosti na izradi jedinstvenog nacrtu prijedloga podzakonskog akta kojim se detaljnije reguliraju posebni dodaci, a na temelju dostavljenih prijedloga policijskih agencija.

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

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

Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nisu definirane jasne i precizne procedure provedbe nadzora od strane Ministarstva, niti je definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnih postupaka u predmetnim slučajevima, te se zato odredbe o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuju. Uzimajući u obzir činjenicu da izdaci za plaće i naknade troškova uposlenih u ukupnim rashodima institucija BiH na godišnjoj razini sudjeluju u prosjeku sa 80% smatramo da se pitanju nadzora nad primjenom relevantnog pravnog okvira posveti dužna pozornost.

Važno je napomenuti da je Ministarstvo financija i trezora BiH u cilju rješavanja predmetnog pitanja u ranijem razdoblju upućivalo prijedloge za formiranje tijela koje bi obavljalo poslove inspeksijskog nadzora.

Ministarstvu financija i trezora BiH je preporučeno da, sukladno svojim nadležnostima, poduzme aktivnosti u cilju definiranja postupaka i procedura za provedbu nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

¹⁷ Službeni glasnik BiH, broj 94/10 i 21/11

¹⁸ Službeni glasnik BiH, broj 65/20

5.3.14. Smještaj institucija BiH

Prema raspoloživim podacima određen broj institucija još uvijek nije riješio pitanje trajnog smještaja premda su rezervirana sredstva za te namjene. Pitanje trajnog smještaja nije riješeno za: Agenciju za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka (izgradnja zgrade u Banja Luci za smještaj sjedišta i organizacijskih jedinica Agencije), Ured za reviziju institucija BiH (nabava objekta za smještaj Ureda putem Službe za zajedničke poslove), Upravu za neizravno oporezivanje (nabava i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka) te Direkciju za civilno zrakoplovstvo BiH.

Nadalje smo, kroz uvid u pojedinačna izvješća uočili slučaj da jedna od institucija (Obavještajno-sigurnosna agencija BiH) posjeduje poslovnu zgradu kupljenu u ranijem razdoblju, a koju ne koristi duže vremensko razdoblje. Budući da navedena zgrada ne odgovara potrebama Obavještajno-sigurnosne agencije dana je suglasnost Službi za zajedničke poslove da istu dodijeli nekoj drugoj instituciji što još uvijek nije učinjeno. Prema raspoloživim informacijama, radi se o napuštenom objektu, a dovođenje istog u funkcionalno stanje zahtijeva značajna sredstva.

Ono što moramo istaknuti jeste da i pored osiguranih finansijskih sredstava, institucije i dalje izdvajaju značajna sredstva za zakup prostora te da pojedine institucije značajno kasne u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata. Također, određeni broj institucija još uvijek nije riješio pitanje trajnog smještaja, a nema ni rezervirana sredstva za te namjene.

Nadalje, uvidom u pojedinačna izvješća o obavljenoj reviziji utvrdili smo da postoje institucije koje imaju riješeno pitanje trajnog smještaja za sjedište ali i dalje plaćaju zakup za regionalne centre odnosno organizacijske urede, što također iziskuje određene troškove

Preporučeno je Vijeću ministara da putem nadležnih institucija riješi pitanje objekta koji je evidentiran u poslovnim knjigama Obavještajno-sigurnosne agencije, a koji nije u upotrebi već duže vrijeme i da analizira finansijske mogućnosti za rješavanje pitanja trajnog smještaja za institucije BiH za koje to pitanje još uvijek nije riješeno, uzimajući u obzir da se na godišnjoj razini troše značajna sredstva temeljem plaćanja zakupa.

5.3.15. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva financija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima institucija BiH

Tijekom procesa revizije u institucijama BiH za 2020. godinu konstatirano je da još uvijek postoje slučajevi da se materijali koje su dostavile institucije ne razmatraju blagovremeno ili da se uopće ne razmatraju kao i slučajevi neblagovremenog usvajanja i davanja suglasnosti na akte proračunskih korisnika od strane Vijeća ministara BiH, pri čemu nam nisu poznati razlozi za isto, a pri tome se radi o vrlo važnim pitanjima. Neki od primjera za navedene konstatacije su: donošenje odluke o rješavanju pitanja trajnog smještaja Direkcije za civilnu avijaciju BiH, donošenje odluke o popisu esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini, usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije, rješavanje pitanja imenovanja ravnatelja Uprave za neizravno oporezivanje, upravnika Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, ravnatelja i zamjenika ravnatelja Agencije za forenzična ispitivanja i vještačenja i dr.

Poznato nam je da u praksi postoje i situacije da ministarstva i druge institucije nadležne za davanje svojih mišljenja nisu blagovremeno odgovorile na akte institucija zbog čega se takvi materijali i nisu mogli naći na sjednicama Vijeća ministara BiH. Ured za reviziju je, međutim, o navedenim pitanjima informirao Vijeće ministara, kako putem pojedinačnih izvješća o reviziji institucija, tako i putem Godišnjeg revizorskog izvješća o glavnim nalazima i preporukama revizije za 2019. godinu i ranijih godina, koje je Vijeće ministara BiH također samo primilo k znanju, bez poduzimanja bilo kakvih aktivnosti po istim.

Smatramo da ovakva praksa obrade zahtjeva proračunskih korisnika i izostanak blagovremenog odgovora nije prihvatljiva i nije sukladno članku 33. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH, te može imati negativne posljedice na poslovanje institucija BiH u pogledu ostvarenja njihovih ciljeva.

Vijeću ministara BiH je preporučeno da blagovremeno razmatra materijale koje dostavljaju proračunski korisnici kako bi se omogućilo nesmetano funkcioniranje institucija.

Postupanje Ministarstva financija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

Komunikacija je također izostala i između proračunskih korisnika i Ministarstva financija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na akte proračunskih korisnika.

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje suglasnosti i mišljenja Ministarstva, mogli smo zaključiti da dostavljeni pregledi pokazuju da u određenim slučajevima Ministarstvo ne razmatra zaprimljene zahtjeve i ne daje odgovore institucijama BiH u razumnom roku. Posebno je važno navesti izostanak odgovora po aktima ili prijedlozima akata, koji imaju financijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj (npr. zahtjev za mišljenje na Prijedlog odluke o popisu esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini, kako bi ista bila razmatrana na sjednicama Vijeća ministara BiH, zahtjevi za mišljenja na prijedloge odluka za realizaciju višegodišnjih kapitalnih ulaganja, zahtjeve za upošljavanje, zahtjeve za mišljenje na pravilnike o unutarnjem ustrojstvu i druge specifične pravilnike kao i odluke iz nadležnosti institucija za koje je potrebno mišljenje Ministarstva). Kao razloge izostanka odgovora Ministarstvo navodi da pojedini predmeti zbog svoje složenosti i kompleksnosti zahtijevaju duže vrijeme za obradu od rokova utvrđenim Poslovnikom o radu Vijeća ministara BiH. Ministarstvo dalje navodi da mišljenja nisu obvezujući akti, te da nedostavljanje mišljenja u poslovničkom roku ne sprječava institucije da zahtijevaju razmatranje materijala od strane Vijeća ministara BiH.

Ministarstvu je preporučeno da uspostavi sveobuhvatne i jednoobrazne evidencije zaprimljenih zahtjeva koje će se voditi u kontinuitetu i u kojim će biti određeni nositelji aktivnosti i rokovi za postupanje, odnosno davanje odgovora institucijama po zaprimljenim zahtjevima.

5.3.16 Reforma javne uprave

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

Memorandum obvezuje donatore da osiguraju financijsku potporu za provedbu reformskih mjera Strategije za reformu javne uprave za razdoblje 2006. do 2009. godina. Aneksima memoranduma, kojih je do sada bilo pet, produžavala su se vremenska razdoblja namjene sredstava, s tim da je Memorandum, odnosno Aneks V., važio do kraja 2017. godine.

Funkcioniranje Fonda dovedeno je u pitanje jer nije postignuta suglasnost za potpisivanje Memoranduma između donatora i domaćih vlasti iz razloga što Vlada Republike Srpske nije dala suglasnost na Aneks VI Memoranduma navedeno je imalo za posljedicu povrat sredstava donatorima (Švedska i Danska) u iznosu od 5.333.345 KM.

Nepostizanje suglasnosti potpisnika Memoranduma između donatora i domaćih vlasti jer Vlada Republike Srpske nije dala suglasnost na Aneks VI Memoranduma uvjetovalo je blokadu funkcioniranja Fonda. Dodatno otežavajuća okolnost su zahtjevi za povrat sredstava uplaćenih u Fond od strane vodećeg donatora - Švedske SIDA-e, koja se poziva na Posebni sporazum za projekte/programme između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Švedske kao i od strane Danske.

Iz navedenog razloga nije bilo moguće započeti implementaciju projekata koje je prethodno odobrio Upravni odbor Fonda. Nemogućnost započinjanja novih projekata datira iz 2018. godine.

Zbog blokade funkcioniranja Fonda, donatori su tražili povrat neutrošenih sredstava. Odlukom Upravnog odbora Fonda donatorima su vraćena sredstva i to: Švedskoj 2,385.807 KM, a Danskoj 2,947.538 KM.

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

Usvajanjem Strateškog okvira za reformu javne uprave 2018-2022. i pratećeg Akcijskog plana za reformu javne uprave, stvorene su pretpostavke za potpisivanje Aneksa VI Memoranduma o razumijevanju i nastavak funkcioniranja Fonda.

Preporučeno je da Vijeće ministara BiH osigura uvjete za nastavak financiranja Fonda za reformu javne uprave, s obzirom na to da je provedba reforme od suštinskog značaja za uspostavljanje efikasnog sustava javne uprave i napretka BiH u procesu europskih integracija.

5.3.17. Financiranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba

Prava i način ostvarivanja prava izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH, kao i način prikupljanja sredstva za potporu u ostvarivanju tih prava utvrđena su Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH. Navedenim zakonom definirano je da Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH kreira, koordinira i nadzire politiku, kojom se osigurava jednoobrazna i usklađena realizacija ciljeva Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir BiH, te je određena nadležnost Fonda za povratak BiH i Povjerenstva za izbjeglice i raseljene osobe Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Povjerenstvo). Fond za povratak BiH je zadužen za financijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrilo Povjerenstvo, a Povjerenstvo je nadležno odobravati projekte rekonstrukcije i povratka, kao i izdavati rješenja za financijsku realizaciju i nadzor nad financijskom realizacijom odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka.

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

Na temelju Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2020. godinu iz kolovoza 2020. godine, ugovorne strane su se suglasile da se u Fond, za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, u 2020. godini udruže sredstva u ukupnoj vrijednosti od 2.125.000 KM. Sredstva u vrijednosti od 2.000.000 KM osigurana su iz proračuna institucija BiH (Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH), po 50.000 KM iz proračuna entiteta (Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica i Republičko tajništvo za raseljene osobe i migracije Republike Srpske), a 25.000 KM iz proračuna Brčko distrikta BiH. Odlukom¹⁹ o preraspodjeli sredstava iz proračuna Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine u proračun Fonda za povratak Bosne i Hercegovine, odobrena je preraspodjela sredstava iz proračuna Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH za 2020. godinu u proračun Fonda za povratak BiH u iznosu od 2.000.000 KM. Također, u 2020. godini izvršen je prijenos sredstava proračuna institucija BiH na podračun Fonda u iznosu od 2.189.300 KM, a odnose se na sredstva po Sporazumima za 2008., 2009. i 2010. godinu.

S obzirom na to da u 2019. godini nije zasjedalo Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH, u 2020. godini je, Odlukom²⁰ o rasporedu sredstava po namjenama i iznosu sredstava za 2019. i 2020. godinu izvršena raspodjela 4.402.000 KM udruženih sredstava i ista su raspoređena za financiranje projekata elektrifikacije stambenih jedinica raseljenih osoba i povratnika, i projekata obnove i izgradnje komunalne i socijalne infrastrukture na prostorima gdje žive raseljene osobe i povratnici.

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj 68/20

²⁰ Službeni glasnik BiH, broj 70/20

Također, Povjerenstvo je u 2020. godini donijelo Odluku²¹ o raspoređivanju neutrošenih sredstava po prethodno odobrenim projektima, kojom se odobrava preusmjeravanje i raspored neutrošenih sredstava preostalim po prethodno odobrenim projektima u iznosu od 200.823 KM.

Prema prezentiranim podacima, Fond za povratak BiH je, na temelju primarnih izvora financiranja zaključno raspolagao sa sredstvima u vrijednosti od 8.527.734 KM i čine ih: neutrošena udružena sredstva prenesena iz prethodne godine u iznosu od 6.302.734 KM, sredstva u iznosu od 100.000 KM, koja su uplaćena temeljem Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII. Daytonskog mirovnog sporazuma u 2019. godini, sredstva u iznosu od 125.000 KM koja su uplaćena na temelju Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII. Daytonskog mirovnog sporazuma u 2020. godini, te sredstva u iznosu od 2.000.000 KM koja su preraspodijeljena iz proračuna Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH za 2020. godinu u proračun Fonda. U razdoblju 01.01.2020. - 31.12.2020. godine realizirana su udružena sredstva u iznosu od 2.671.236 KM, dok su neutrošena sredstva u iznosu od 5.856.498 KM prenesena u 2021. godinu.

Stanje na bankovnom računu za udružena sredstva Fonda koji se vodi kod Centralne banke, na dan 30.12.2020. godine iskazano je u iznosu od 5.716.136 KM.

Prema prezentiranim podacima, ni u 2020. godini Ministarstvo za izbjeglice i raseljene osobe Republike Srpske nije izmirilo obveze po Sporazumu o udruživanju i načinu realiziranja sredstava za 2009. godinu u iznosu od 3.941.455 KM i Sporazumu o udruživanju i načinu realiziranja sredstava za 2010. godinu u iznosu od 400.000 KM.

Temeljem sekundarnih izvora financiranja Fond za povratak BiH je raspolagao sa sredstvima u ukupnoj vrijednosti od 85.589.637 KM, od čega su iz kreditnih sredstava raspoloživa sredstva u vrijednosti od 57.188.878 KM, a iz donatorskih sredstava 28.400.759 KM. Od ukupno raspoloživih sredstava po ovom temelju utrošeno je 39.040.313 KM. Neutrošena sredstva u vrijednosti od 46.549.324 KM prenesena su u narednu godinu.

Preporučeno je da, na temelju potrebe za nastavkom aktivnosti u svrhu potpore povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH, raspoloživa sredstva treba koristiti efikasnije, s obzirom na to da su sredstva za ove namjene raspoloživa, a sve u cilju realizacije odredbi Aneksa VII. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH.

5.3.18. Plaćanje naknade za neangažirana kreditna sredstva

U Informaciji o stanju javne zaduženosti na 31.12.2020. godine navedeni su podaci o iznosu nepovučenih sredstava po kreditorima i projektima (ukupno 1.898.089.543 KM) i iznosu plaćene naknade za neangažirana kreditna sredstva (eng. commitment fee) koja u 2020. godini iznosi 4.121.800 KM²², a što je za 3.151.268 KM manje u odnosu na prethodnu godinu. Izdaci za "commitment fee" nisu posebno iskazani u Glavnoj knjizi Trezora, a evidentiranje se vrši na kontu ostalih naknada vezanih za pozajmljivanje.

²¹ Službeni glasnik BiH, broj 80/20

²² Privitak 2 Informacije o stanju javne zaduženosti koja se objavljuje na web stranici Ministarstva financija i trezora BiH

Kao i prethodnih godina, u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su utjecali na plaćanje naknade za neangažiranje sredstava u navedenom iznosu, niti je sačinjena 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.

Nužno je poduzimanje aktivnosti u cilju utvrđivanja uzroka za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava kako bi se izbjeglo plaćanje obveza temeljem neangažiranih sredstava.

5.3.19. Zakon o vanjskim poslovima

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

Ministarstvo je sačinilo Nacrt zakona o vanjskim poslovima i isti je, nakon što je upućen na mišljenje u Predsjedništvo BiH dobio odgovor u ožujku 2018. godine, da se uputi u zakonodavnu proceduru.

Krajem 2018. godine od Ureda za zakonodavstvo BiH, Ministarstva pravde BiH, Direkcije za europske integracije BiH i Ministarstva financija i trezora BiH dobiveni su komentari na Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH. Ministarstvo vanjskih poslova BiH, prema dobivenim informacijama, nije radilo na analizi dostavljenih komentara i mišljenja i njihovom uključivanju u Nacrt zakona o vanjskim poslovima.

Informirani smo da su sa imenovanjem novog ministra vanjskih poslova BiH u 2020. godini mišljenja i komentari nadležnih institucija uzeti u obzir kod kreiranja Prijedloga Nacrta zakona o vanjskim poslovima. Potom je Ministarstvo Prijedlog nacrta zakona o vanjskim poslovima uputilo Vijeću ministara BiH na razmatranje. Na 19. sjednici Vijeća ministara BiH zatražena je dorada materijala Nacrta zakona o vanjskim poslovima u smislu obnove mišljenja nadležnih institucija. Ministarstvo je, početkom 2021. godine, pribavilo nova mišljenja nadležnih institucija i radilo na korekcijama Nacrta zakona sukladno dostavljenim mišljenjima. U vrijeme obavljanja završne revizije, Nacrt zakona o vanjskim poslovima još uvijek nije bio upućen na ponovno razmatranje Vijeću ministara BiH.

Značaj donošenja zakona o vanjskim poslovima ogleda se u tome što bi istim trebala biti regulirana pitanja obavljanja vanjskih poslova, nadležnosti i organizacije rada Ministarstva vanjskih poslova, osnivanje i rad diplomatsko-konzularnih predstavništava (DKP) BiH, diplomatska i konzularna zvanja te uvjeti i način njihovog stjecanja, kao i prava i dužnosti diplomata i drugih uposlenih u Ministarstvu vanjskih poslova BiH. Također, zakonom bi trebalo definirati i pitanja poslovanja DKP mreže u inozemstvu, kao što su pitanja plaća, napredovanje u službi, popunjenost ključnih pozicija u sjedištu ministarstva i kontinuitet u obavljanju poslova nakon odlaska uposlenih na rad u DKP mrežu, kao i druga pitanja od značaja za rad DKP mreže.

Preporučeno je Ministarstvu vanjskih poslova da okonča aktivnosti na pripremi prijedloga Nacrta zakona o vanjskim poslovima i isti uputi u proceduru prema Vijeću ministara BiH.

5.3.20. Informacijski sustav

Postupcima revizije izvršen je uvid u funkcioniranje informacijskog sustava u Ministarstvu financija i trezora BiH i drugim institucijama BiH.

Informacijski sustav financijskog upravljanja

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

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora da poveže spomenute podsustave (upravljanje proračunom, upravljanje javnim investicijama, sustav za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH i sl.) sa ISFU-om, kako bi se dobio integriran i sveobuhvatan sustav financijskog upravljanja.

Ugovor o održavanju modula za planiranje proračuna (BPMIS) nije zaključen od početka 2018. godine. Ministarstvo financija i trezora trenutno nije u mogućnosti da vrši nadogradnje ovog softvera, s obzirom na to da nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti da vrši otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile ili koje će se pojaviti u radu. Prethodno svakako predstavlja visok rizik po funkcioniranje ovog podsustava u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno utjecati na visinu troškova održavanja. Ovakvo stanje za posljedicu može imati otežan rad u podsustavu, nemogućnost unosa proračuna za naredne godine i/ili prekid rada podsustava. Ministarstvo je, u međuvremenu, kreiralo analizu nedostataka modula za planiranje proračuna (BPMIS), i pokrenulo aktivnosti u iznalaženju rješenja za implementaciju novog podsustava za planiranje proračuna koji bi trebao imati veći stupanj kompatibilnosti i integracije sa ISFU.

Sukladno analizama koje prethode implementaciji novih projekata, preporučeno je Ministarstvu financije i trezora da pokrene implementaciju podsustava za planiranje proračuna, osigura integraciju sa ISFU te vodi računa da se, po mogućnosti, implementiraju podsustavi koji imaju veći stupanj kompatibilnosti, radi fleksibilnije upotrebe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sustava.

Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti i obavijestilo određeni broj institucija o uspostavljanju jedinstvenog sustava za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sustavu. Institucije koje su imale značajne vrijednosti nabave materijala i imovine su uvezane u sustav zaliha. U tijeku je komunikacija i dostava podataka od strane Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i Agencije za istrage i zaštitu, s ciljem daljeg proširenja korištenja modula zaliha kod institucija BiH. Pored navedenog, u procesu revizije je uočeno da je Središnje izborno povjerenstvo (SIP) implementiralo neovisan sustav za upravljanje zalihama, što je moglo biti uzrokovano nedovoljnom informiranošću i/ili slabom koordinacijom između institucija. Prethodno za posljedicu može imati razvoj suvišnih i neefikasnih sustava, kao i neracionalnu potrošnju sredstava za nabavu i održavanje istih. Također smo konstatairali da Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH (Zavod), kao nedavno formirana institucija, nema evidentiran promet zaliha i ne koristi jedinstven sustav za upravljanje zalihama u institucijama BiH.

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora da, u suradnji sa Središnjim izbornim povjerenstvom i Zavodom, analizira mogućnosti korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama od strane navedenih institucija.

U modulu zaliha postoje različite vrste izvješća koje korisnicima pružaju informacije koje su vezane za određeno vremensko razdoblje. I pored toga, uočeno je da postoji potreba za kreiranjem dodatnih izvješća (npr. izvješće o usklađenosti konta pomoćne i glavne knjige sumarno za sva skladišta) kako bi se olakšao rad korisnicima. Sadašnja izvješća su vezana za svaku organizacijsku jedinicu unutar institucije, te se ne mogu generirati za cijelu instituciju.

Sugerirano je Ministarstvu financija i trezora da sagleda potrebe korisnika, prije svega po pitanju izvješćivanja, te kreira nužna izvješća.

Sve institucije predviđene dinamičkim planom povezivanja, izuzev Ministarstva obrane, u cijelosti koriste sustav blagajničkog poslovanja. Isti je uspostavljen u sjedištu Ministarstva obrane, dok se preostale lokacije Ministarstva i Oružanih snaga ne mogu uvezati u sustav blagajničkog poslovanja zbog nedostatka potrebnih licenci. Ministarstvo financija i trezora je za nabavu licenci i uspostavu sveobuhvatnog blagajničkog poslovanja u Ministarstvu obrane i Oružanih snaga u 2021. godini planiralo sredstva u iznosu od 89.300 KM.

Potrebno je uspostavljanje sustava blagajničkog poslovanja za potrebe Ministarstva obrane i Oružanih snaga BiH.

U funkciji je novi sustav za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sustava i ISFU. Ministarstvo financija i trezora je uradilo određene aktivnosti na analizi i usporedbi rada ovog sustava sa sustavom centraliziranog obračuna i isplate plaća za državne službenike i uposlenike u institucijama BiH (COIP), u cilju unapređenja platforme za obračun i isplatu plaća. Nakon određenih nadogradnji koje su urađene na spomenutim sustavima, u narednom razdoblju je predviđena finalna analiza, kako bi se utvrdili dalji koraci u cilju unapređenja funkcionalnosti.

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora da analizira usporedbu rada sustava za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa COIP sustavom u cilju daljeg unapređenja funkcioniranja platforme za obračun i isplatu plaća uposlenima u institucijama Bosne i Hercegovine.

Informacijski sustav e-vlade

Usvojenom Analizom telekomunikacijskih rješenja (Analiza) je konstatirano da bi povezivanje institucija u sustav e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH pored finansijskih ušteda donijelo i veću sigurnost i pouzdaniji rad sustava. U cilju brže realizacije dinamičkog plana Generalno tajništvo je kod Ministarstva komunikacija i prometa iniciralo izmjenu zaključaka usvojenih na 140. sjednici Vijeća ministara BiH, u smislu da se zadužuju institucije BiH za realizaciju preporuka iz dinamičkog plana aktivnosti definiranih u usvojenoj Analizi. Nakon tri godine nisu izmijenjeni zaključci po ovom pitanju, nisu slane dodatne urgencije, niti je Tajništvo poduzimalo značajnije radnje u cilju realizacije preporuka i dinamičkog plana aktivnosti iz usvojene Analize. Na prethodno su utjecale tekuće okolnosti izazvane pandemijom, kasnim usvajanjem proračuna i odlivom kadrova.

Preporučeno je poduzimanje daljih aktivnosti na rješavanju pristupa servisima e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH i na realizaciji preporuka i dinamičkog plana aktivnosti danih u usvojenoj Analizi telekomunikacijskih rješenja

Upravljanje softverskom imovinom: Ministarstvo komunikacija i prometa je pripremio prijedlog izmjene Odluke o upravljanju softverskom imovinom u upotrebi i standardizaciji korisničkog softvera u institucijama BiH kako bi ista bila prilagođena novom ugovoru. Izmjena odluke usvojena je u 2020. godini. Odlukom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine usvojen je Dokument o tehničko-tehnološkom i softverskom standardu za radnu stanicu u institucijama Bosne i Hercegovine. Spomenuti dokument definira minimalne tehničko-tehnološke i softverske zahtjeve za standardizaciju radnih stanica koje su u upotrebi u institucijama Bosne i Hercegovine. Njime je propisano da su radne stanice koje se mogu nabavljati i koristiti u institucijama, na temelju funkcija koje koriste, podijeljene u pet temeljnih kategorija. Za spomenute kategorije Ministarstvo na svojoj službenoj Internet stranici u prosincu tekuće godine za narednu godinu objavljuje minimalne tehničke zahtjeve za hardver na temelju kojih će institucije vršiti nabavu računarske opreme. Dokument određuje minimalne ali ne i maksimalne karakteristike opreme za pojedine kategorije prilikom nabava što ostavlja mogućnost nabave opreme boljih karakteristika od realno potrebnih za obavljanje određenog posla.

Preporučeno je Ministarstvu komunikacija i prometa da pripremi prijedlog izmjene Dokumenta o tehničko-tehnološkom i softverskom standardu za radnu stanicu u institucijama Bosne i Hercegovine koji će obuhvatiti i maksimalne karakteristike radnih stanica po pojedinim kategorijama.

Pretplatnički ugovor - Enterprise Subscription Agreement

Microsoft licencije: Kroz Ugovor o nabavci Microsoft licencija institucije BiH su stekle pravo korištenja licencija za koje su ranije iskazale svoje potrebe. U procesu revizije uočeno je da se određene licencije, prvenstveno Azure Monetary Commite ShrdSvr i M365 E3 ne koriste u punom kapacitetu. Radi se o licencijama za koje su pretplata i pravo korištenja kroz trogodišnji ugovor osigurani u razdoblju od srpnja 2019. do lipnja 2022. godine. Od početka trajanja pretplatničkog ugovora sa Microsoftom plaća se zakup za sve licencije dok neke institucije (npr. Sud BiH, Tužiteljstvo BiH, Direkcija za europske integracije, Generalno tajništvo Vijeća ministara, Ministarstvo vanjskih poslova, itd.) navedene licencije ne koriste ili ih koriste djelomično. Planiranje licencija koje se neće koristiti u ugovorenom razdoblju i/ili planiranje većeg broja licencija od potrebnog, te nekorištenje ugovorenih licencija izazivaju nepotrebne troškove.

Preporučeno je Vijeću ministara, da preko nadležnih ministarstava, osigura da institucije planiraju stvarno potrebne vrste i količine licencija, te da iste pravovremeno aktiviraju i koriste.

6. REVIZIJA UČINKA

Provedbom revizije učinka Ured za reviziju vrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, te nastoji doprinijeti efikasnijoj, efektivnijoj i ekonomičnijoj javnoj upravi. Tijekom 2020. godine Ured za reviziju 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, te 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 za reviziju, implementacija preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije. Peto izvješće revizije učinka predstavlja izvješće o realizaciji preporuka iz dva izvješća revizije učinka iz listopada 2015. godine i studenog 2016. godine.

6.1. Pregled obavljenih revizija učinka

Ured za reviziju proveo je jednu reviziju koja podrazumijeva praćenje aktivnosti na realizaciji preporuka revizije učinka i to za dva izvješća revizije učinka na temu „Transparentnost rada institucija Bosne i Hercegovine“ i „Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini“. Također, provedene su četiri revizije učinka za sljedeće teme: "Pretpostavke za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnih zagađenja mora", "Planiranje i provedba obuka uposlenih u institucijama BiH", "Aktivnosti institucija BiH na osiguravanju radijacijske i nuklearne sigurnosti" i "Digitalizacija TV signala u BiH".

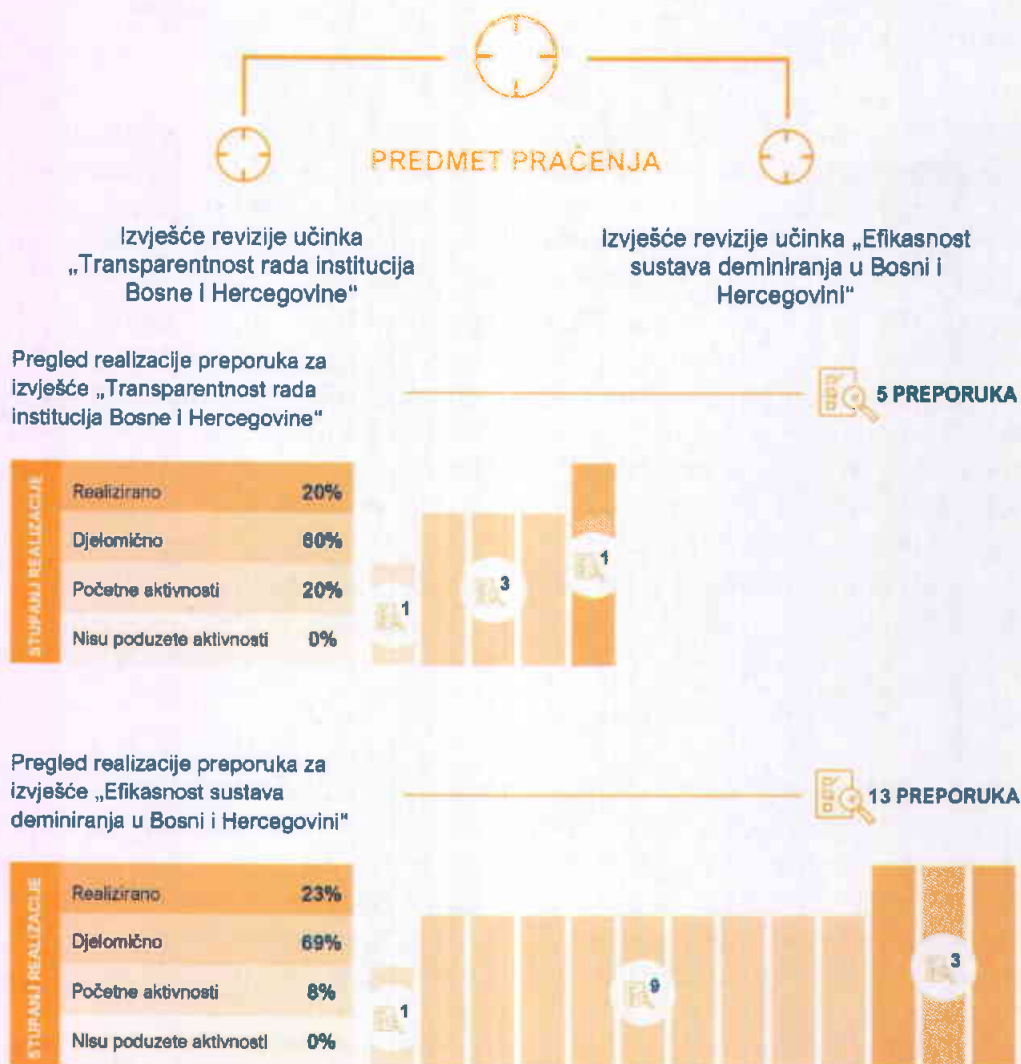
6.2. Realizacija preporuka revizije učinka

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

Ured za reviziju institucija BiH je u 2020. godini proveo praćenje realizacije preporuka za dva izvješća revizije učinka: „Transparentnost rada institucija Bosne i Hercegovine“ i „Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini“. koji su objavljeni u listopadu 2015. i studenom 2016. godine. Temeljni cilj ovog izvješća je da se nadležnim institucijama i javnosti prezentiraju aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka koje su dane sa ciljem da se unaprijede područja koja su bila predmetom revizije i uštede proračunska sredstva.

Navedenim praćenjem utvrđeno je povećanje procenta realizacije preporuka u odnosu na Izvješće o praćenju realizacije preporuka iz 2019. godine. Preporuke iz izvješća o praćenju objavljenom 2020. godine realizirane su u procentu od 22%. Kod većine institucija odgovornih za njihovu realizaciju poduzimane su aktivnosti koje vode ka djelomičnoj realizaciji preporuka (67%). To znači da je u institucijama u tijeku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija određenih aktivnosti navedenih u preporuci. Za 11% preporuka institucije su planirale ili stvaraju preduvjete za realizaciju aktivnosti navedenih u preporuci. Nije bilo preporuka za koje nisu poduzimane nikakve aktivnosti.

Prikazujemo infografički prikaz praćenja preporuka revizije učinka:



Slika 5: Pregled realizacije preporuka za izvješća revizije učinka „Transparentnost rada institucija Bosne i Hercegovine“ i „Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini“

U oblasti transparentnosti poduzete su brojne aktivnosti pokrenute od strane Vijeća ministara BiH i nadležnih institucija. Donesena je Politika i Standardi proaktivne transparentnosti. Ministarstvo pravde BiH je uradilo i pokrenulo proces javnih konzultacija o izmjenama Zakona o slobodi pristupa informacijama, međutim proces izmjena navedenog zakonskog propisa odvija se suviše sporo. Potrebno je nastaviti aktivnosti na unaprjeđenju transparentnosti jer i dalje postoje institucije koje nisu zadovoljile minimalne zahtjeve o sadržaju službenih internet stranica. Također, sve institucije ne vrše analizu zadovoljstva korisnika o informacijama koje im pruža njihova internet stranica.

Na uspostavljanju efikasnog sustava deminiranja također su pokrenute mnoge aktivnosti. Međutim, taj proces je dugotrajan i zahtijeva brojne sustavne i pojedinačne aktivnosti institucija uključenih u njega. Značajan iskorak ka unaprjeđenju stanja u oblasti deminiranja je usvajanje Strategije protivminskog djelovanja BiH. Nadalje, Centar za uklanjanje mina u BiH (BHMACH) je pripremio, a Komisija za deminiranje u BiH u travnju 2018. godine usvojila i dva poglavlja novih Standardnih operativnih procedura BHMACH-a za humanitarno deminiranje. Održane su i dvije sjednice Odbora donatora, što je svakako napredak, jer se prije ovog razdoblja nisu sastajali čak deset godina. Međutim, činjenica da u procesu deminiranja i dalje postoje nepravilnosti i da se događaju nesreće, ukazuje na potrebu daljnjeg unaprjeđenja, kako propisa tako i osiguranja i kontrole kvalitete koju provodi BHMACH.

6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka

6.3.1. Pretpostavke za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnih zagađenja mora

Cilj revizije je da ispita jesu li institucije BiH stvorile pretpostavke za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja mora.

Nalazi i zaključci revizije ukazuju da institucije BiH nisu poduzele mjere na stvaranju pravnog okvira sustava intervencija. Od četiri promatrana međunarodna sporazuma kojima se definira obveza uspostave i održavanja sustava intervencija u slučaju incidentnog zagađenja mora, kao i međusobna suradnja država u ovoj oblasti, institucije BiH su osigurale ratifikaciju samo jednog sporazuma, odnosno Izmjena i dopuna Barcelonske konvencije. Kada je riječ o preostala tri međunarodna sporazuma, proces njihove ratifikacije nije ni pokrenut. Institucije BiH nisu osigurale uspostavu sveobuhvatnog mehanizma koordinacije svih aktera u BiH po pitanjima implementacije obveza iz MAP-a/Barcelonske konvencije koje se odnose na uspostavu sustava intervencija.

Pored nedostatka suradnje institucija BiH sa akterima ostalih razina vlasti, redovita suradnja nije uspostavljena ni između institucija BiH po pitanjima ispunjena obveza iz Barcelonske konvencije/MAP-a, koje se odnose na uspostavu sustava intervencija. Trenutna koordinacija svih aktera u BiH po ovom pitanju se odvija preko MAP kontakt točke. Međutim, oslanjanje institucija BiH isključivo na MAP kontakt točku, bez međusobne izravne suradnje i inicijativa u ovoj oblasti, nije osiguralo uspostavu sustava intervencija u slučaju incidentnog zagađenja mora.

Na razini institucija BiH nije donesen plan intervencija u slučaju incidentnih zagađenja mora. U nedostatku plana intervencija, institucije BiH se oslanjaju na postojeći sustav zaštite i spašavanja u okviru koga je donesen Plan zaštite i spašavanja. Međutim, postojeći Plan zaštite i spašavanja ne nudi adekvatan odgovor na pomorske nesreće koje mogu rezultirati izlivanjem ulja ili drugih opasnih materija u more.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



Slika 6: Zaključci iz provedene revizije učinka: „Pretpostavke za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnih zagađenja mora“

Ured za reviziju institucija BiH je dao preporuke čija realizacija bi trebala rezultirati stvaranjem pretpostavki za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnih zagađenja mora. Preporuke su upućene Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstvu komunikacija i prometa BiH, Ministarstvu sigurnosti BiH i Graničnoj policiji BiH.

Ured za reviziju institucija BiH je preporučio Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH da razmotri mogućnost iniciranja procesa pristupanja BiH u što kraćem roku sljedećim međunarodnim ugovorima:

- **Protokolu o suradnji u sprečavanju zagađenja s brodova i, u slučajevima opasnosti, u suzbijanju zagađenja Sredozemnog mora (Emergency Protocola iz 2002),**
- **Međunarodnoj konvenciji o spremnosti, djelovanju i suradnji u slučajevima zagađenja uljima (OPRC 1990 konvencija),**
- **Protokolu o pripravnosti, djelovanju i suradnji u slučajevima nezgode zagađenja opasnim i štetnim supstancama (OPRC-HNS 2000 protokol)**

Ured za reviziju institucija BiH je preporučio Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i Ministarstvu komunikacija i prometa BiH da uspostave efikasan mehanizam koordinacije svih aktera u BiH čiji angažman je neophodan za implementaciju obveza iz Barcelonske konvencije i MAP-a koje se odnose na uspostavu sustava intervencija.

Ured za reviziju institucija BiH je preporučio Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstvu komunikacija i prometa BiH, Ministarstvu sigurnosti BiH i Graničnoj policiji BiH da pristupe izradi Plana intervencija institucija BiH za slučaj incidentnog zagađenja mora.

Ured za reviziju institucija BiH je preporučio Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i Ministarstvu komunikacija i prometa BiH da prilikom izrade Plana intervencija osiguraju adekvatnu potporu UNEP/MAP-a i REMPEC-a

6.3.2. Planiranje i provedba obuka uposlenih u institucijama BiH

Cilj revizije je ispitati jesu li institucije poduzele adekvatne aktivnosti u procesu planiranja i provedbe obuka.

Nalazi i zaključci revizije ukazali su da na razini institucija BiH nisu poduzete odgovarajuće aktivnosti kojima se osigurava da je planiranje obuka u potpunosti bazirano na kontinuiranoj analizi i identifikaciji potrebnih znanja i vještina kako bi se na taj način planirale stvarno potrebne obuke koje će doprinijeti unapređenju učinkovitosti rada uposlenih.

Na razini institucija BiH nije uspostavljen sustav koji osigurava efikasnu i ekonomičnu provedbu obuka uposlenih. U procesu provedbe obuka nisu osigurani adekvatni kontrolni mehanizmi, što kao posljedicu ima dupliranje obuka. Institucije BiH su sredstva dodijeljena za vertikalne obuke koristile za upućivanje uposlenih na horizontalne obuke za koje su se plaćali troškovi, a koje su se mogle slušati besplatno u organizaciji ADS BiH.

Imajući u vidu da je aktualna pandemija COVID19 u znatnoj mjeri utjecala na promjenu načina na koji se obuke mogu organizirati, iskoristili smo ovu priliku da istaknemo prednosti korištenja webinarima koji se pokazao kao jedno praktično i ekonomično rješenje koje omogućava participaciju znatno većem broju uposlenih. Jedan od izazova za institucije u budućnosti bit će stvaranje balansa između webinarima i klasičnog načina obavljanja obuka s ciljem osiguravanja što veće efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti u njihovoj provedbi.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



Slika 7: Zaključci iz provedene revizije učinka: „Planiranje i provedba obuka uposlenih u institucijama BiH“

Ured za reviziju je dao preporuke upućene institucijama BiH koje su u uzorku revizije i Ministarstvu financija i trezora BiH.

Ministarstvo financija i trezora bi trebalo osigurati da se u procesu pripreme i odobravanja proračuna za obuke uposlenih u institucijama BiH poveća razina kontrole informacija o svrsi za koju su sredstva namijenjena s ciljem utvrđivanja opravdanosti traženih sredstava.

Institucije BiH, iz uzorka, je potrebno je da poduzmu aktivnosti sukladno Metodologiji propisanoj Odlukom kako bi osigurale da planiranje obuka bude u cijelosti bazirano na kontinuiranoj analizi i identifikaciji potrebnih znanja i vještina i svim potrebnim ulaznim podacima kao temelju za pripremu i implementaciju planova i programa obuke državnih službenika u institucijama BiH sa ciljem pripreme što kvalitetnijeg plana obuka.

Neophodno je da institucije BiH kontinuirano unapređuju proces planiranja obuka te jačaju ulogu i kvalitetu procesa evaluacije efekata obuka.

Institucije BiH treba da definiraju način vrednovanja prioriternih obuka koje uvrštavaju u izvješća koje dostavljaju ADS BiH.

Preporučuje se institucijama da blagovremeno ADS BiH dostavljaju zbirna izvješća o preporučenim obukama, kao i plan potreba za horizontalnim obukama.

Institucije treba da sačinjavaju obrazloženja prijedloga proračuna sukladno stvarnim potrebama svojih uposlenih i odgovarajućim analizama prilikom pripreme svojih proračunskih zahtjeva kako bi detaljnije pojasnili i opravdali namjenu korištenja sredstava.

Institucije trebaju razviti i ojačati kontrolne mehanizme kojima bi spriječili dupliranje obuka i osigurale ekonomičnije korištenje raspoloživih sredstava.

Pored uobičajenih načina organiziranja obuka institucije BiH bi trebale nastaviti koristiti mogućnost organiziranja obuka putem webinar, kao jednog praktičnog rješenja, s ciljem ekonomičnog korištenja sredstava dodijeljenih za obuke i pružanja mogućnosti pohađanja obuka većem broju uposlenih.

Preporučuje se institucijama BiH da u cilju efikasnog planiranja i provedba obuka uposlenih, na obuke van organizacije ADS BiH, šalju isključivo uposlene kojima je ta obuka neophodna za stjecanje specifičnih znanja i vještina potrebnih za rad uposlenih određene institucije, a koje ne organizira ADS BiH.

Institucije BiH trebaju uspostaviti praksu prijenosa znanja među uposlenim kako bi na ovaj način osigurale da što veći broj uposlenih dobije određena znanja i informacije nakon odslušanosti obuka na koje se upućuju uposleni te institucije.

Institucije BiH treba da vode jedinstvene evidencije o obukama uposlenih koje trebaju da sadrže sve podatke o obukama koje su pohađali uposleni u tijeku godine u jednoj instituciji.

6.3.3. Aktivnosti institucija BiH na osiguravanju radijacijske i nuklearne sigurnosti

Ured za reviziju je imao za cilj predstaviti aktivnosti institucija na osiguravanju radijacijske i nuklearne sigurnosti i zaštite u značajnim dijelovima tog sustava koji uključuju: upravljanje radioaktivnim otpadom, aktivnosti institucija oko pitanja potencijalne izgradnje skladišta ili odlagališta radioaktivnog otpada u susjednoj RH u blizini granice s BiH, aktivnosti koje provodi Inspektorat Agencije vršeći nadzor nad korisnicima ionizirajućeg zračenja, kao i segment monitoringa radioaktivnosti u okolišu.

Nalazi i zaključci revizije upućuju na to da nadležne institucije nisu na efikasan način provodile aktivnosti na osiguranju radijacijske i nuklearne sigurnosti i zaštite u BiH. Potrebno je poduzeti brojne aktivnosti sa ciljem unapređenja ovog sustava.

Sukladno nalazima i zaključcima ove studije, Ured za reviziju je definirao preporuke nadležnim institucijama čija svrha je unapređenje aktivnosti u spomenutim oblastima. Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH i Državnoj regulativnoj agenciji za radijacijsku i nuklearnu sigurnost. Realizacijom danih preporuka, stvorit će se, između ostalog, i bolje pretpostavke za osiguravanje radijacijske i nuklearne sigurnosti i zaštite u BiH, te doprinijeti stvaranju pretpostavki za realizaciju Ciljeva održivog razvoja.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



Slika 8: Zaključci iz provedene revizije učinka: "Aktivnosti institucija BiH na osiguravanju radijacijske i nuklearne sigurnosti"

Vijeću ministara BiH je preporučeno da uspostavi nadzor odnosno aktualizira i intenzivira pitanje izgradnje centraliziranog skladišta radioaktivnog otpada i istrošenih radioaktivnih izvora u BiH te osigura potrebnu potporu Agenciji u provedbi njenih nadležnosti. Zatim definira korake koje će BiH poduzeti kao odgovor na razvoj situacije u svezi s mogućom izgradnjom skladišta/odlagališta radioaktivnog otpada na Trgovskoj gori.

Državna regulativna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost treba intenzivirati aktivnosti na iznalaženju potencijalne lokacije za buduće centralizirano skladište radioaktivnog otpada i istrošenih radioaktivnih izvora, osigurati potrebne pretpostavke za efikasan rad inspektora za radijacijsku i nuklearnu sigurnost u BiH, unaprijediti sustav monitoringa radioaktivnosti u okolišu na način kojim će se postići svrha ove aktivnosti. Također unaprijediti sustav izvješćivanja o rezultatima provedenog monitoringa radioaktivnosti u okolišu te unaprijediti sustav planiranja i provedbe inspeksijskog nadzora na način koji će osigurati efikasnost i efektivnost ovih aktivnosti.

6.3.4. Digitalizacija TV signala u BiH

Ured za reviziju proveo je reviziju učinka "Digitalizacija TV signala u BiH" s ciljem da utvrdi jesu li institucije BiH efikasne u procesu prelaska na digitalno zemaljsko emitiranje tv signala.

Nalazi revizije ukazuju da aktivnosti digitalizacije TV signala u BiH nisu provedene efikasno i blagovremeno da bi se proces digitalizacije okončao u definiranim rokovima.

Loše upravljanje aktivnostima digitalizacije bez planova sa jasno utvrđenim odgovornostima, aktivnostima i rokovima uzrokovali su da su probijeni svi rokovi za okončanje procesa digitalizacije uključujući i onaj koji je BiH preuzela kao obvezu iz međunarodnog sporazuma. Prve aktivnosti digitalizacije TV signala poduzete su još 2006. godine, međutim institucije BiH nisu blagovremeno provele potrebne aktivnosti koje bi osigurale okončanje procesa

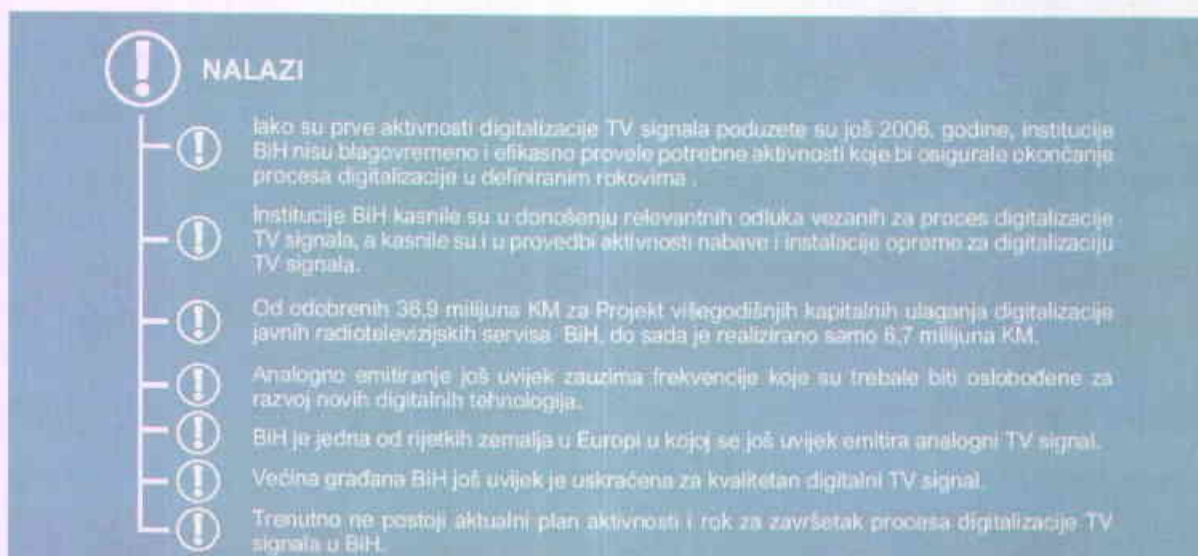
digitalizacije u definiranim rokovima: do 1.12.2011. godine, odnosno do 1.12.2014. godine, a najkasnije do 17.06.2015., roka koji je definiran u potpisanom međunarodnom sporazumu.

Institucije BiH kasnile su u donošenja relevantnih odluka vezanih za proces digitalizacije TV signala, a kasnile su i u provedbi aktivnosti nabave i instalacije opreme za digitalizaciju TV signala. Od odobrenih 36,9 milijuna KM za Projekat višegodišnjih kapitalnih ulaganja digitalizacije javnih radiotelevizijskih servisa BiH, do sada je realizirano samo 6,7 milijuna KM, na temelju ugovora o nabavi iz 2014. godine za opremu za testni signal, koji je pušten u rad tek 2016. godine.

BiH je jedna od rijetkih zemalja u Europi u kojoj se još uvijek emitira analogni TV signal i većina građana BiH još uvijek je uskraćena za kvalitetan digitalni TV signal. Usporedbe radi, Hrvatska je digitalizaciju TV signala okončala 2010. godine (za 4 godine), Srbija 2015. godine (za 9 godina), dok BiH za 16 godina još uvijek nije okončala proces digitalizacije TV signala.

Zbog kašnjenja u procesu digitalizacije TV signala najveću štetu imaju građani BiH kojim nije osiguran kvalitetan zemaljski digitalni signal i gospodarstvo BiH kojem nisu oslobođene frekvencije za korištenje i razvoj novih digitalnih tehnologija. U trenutku objave izvješća nije postojao aktualni plan aktivnosti i rok za završetak procesa digitalizacije TV signala u BiH.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



Slika 9: Nalazi iz provedene revizije učinka: "Digitalizacija TV signala u BiH"

Ured za reviziju je dao preporuke upućene Ministarstvu komunikacija i prometa BiH i Vijeću ministara BiH.

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH treba izraditi plan aktivnosti sa rokovima i odgovornosti za nastavak procesa digitalizacije TV signala.

Vijeće ministara BiH treba osigurati neovisni nadzor i redovito izvješćivanje o provedbi aktivnosti digitalizacije.

Realizacija ovih preporuka trebale bi pomoći u ubrzanju procesa digitalizacije TV signala.

Sarajevo, 8.9.2021. godine

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković



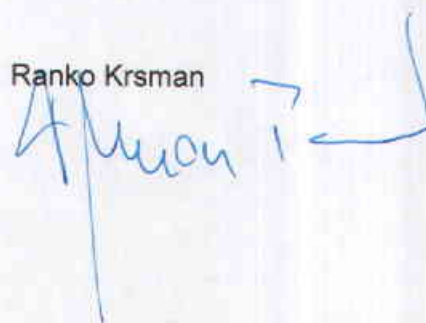
**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica



**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman







BOSNA I HERCEGOVINA



IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI

IZVRŠENJA PRORAČUNA INSTITUCIJA
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2020. GODINU



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

www.revizija.gov.ba

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI

IZVRŠENJA PRORAČUNA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2020. GODINU

Broj: 02-16-1-996/21

Sarajevo, kolovoz 2021. godine

KAZALO

I	MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....	3
1.	MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA.....	3
2.	MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI.....	6
II	KRITERIJI.....	8
III	IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....	9
1.	UVOD.....	9
2.	REALIZACIJA PREPORUKA.....	9
3.	SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA.....	19
4.	RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINACIJSKO IZVJEŠĆIVANJE.....	24
5.	PRORAČUN.....	26
6.	IZVRŠENJE PRORAČUNA.....	30
7.	PRIHODI I PRIMICI.....	31
8.	RASHODI.....	36
8.1.	Tekući izdaci.....	37
8.1.1.	Bruto plaće i naknade plaća.....	38
8.1.2.	Naknade troškova uposlenih.....	51
8.1.3.	Izdaci za mobilne i fiksne telefone, korištenje službenih vozila i usluge reprezentacije.....	52
8.1.4.	Troškovi zakupa.....	56
8.1.5.	Ugovorene usluge (ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima, upravni odbori i druga tijela u institucijama BiH).....	57
8.2.	Kapitalni izdaci.....	58
8.3.	Višegodišnji kapitalni projekti.....	59
8.4.	Programi posebne namjene.....	61
8.5.	Tekući grantovi i transferi.....	63
8.6.	Kapitalni grantovi i transferi.....	64
8.7.	Fond za povratak.....	66
9.	IZRAVNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA.....	67
9.1.	Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova.....	69
9.2.	Sredstva za saniranje ekonomskih šteta.....	71
9.3.	Sudbeni sporovi.....	73
9.4.	Članarine u međunarodnim organizacijama.....	74
9.5.	Sredstva od UMTS.....	75
10.	TEKUĆA PRIČUVA PRORAČUNA.....	76
11.	FINACIJSKI REZULTAT.....	77
12.	UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM TREZORA.....	80
13.	BILANCA STANJA.....	82
13.1.	Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe.....	82
13.2.	Stalna sredstva.....	83
13.3.	Kratkoročne obveze i razgraničenja.....	85
13.4.	Dugoročne obveze i razgraničenja.....	86
13.5.	Izvori sredstava.....	86
13.6.	Vanbilančna evidencija.....	86
13.7.	Status državne imovine.....	87
13.8.	Popis sredstava i izvora sredstava.....	88
14.	IZVJEŠĆE O NOVČANIM TIJEKOVIMA.....	89
15.	INFORMACIONI SISTEM.....	90
16.	KOMENTARI.....	94

I MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

Vijeću ministara BiH i Ministarstvu financija i trezora BiH

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

1. MIŠLJENJE O FINANCIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje s rezervom

Izvršili smo reviziju **Izvješća o izvršenju Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2020. godinu** (u daljnjem tekstu: Izvješće o izvršenju proračuna) sačinjenog od strane Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), koji obuhvata opisni dio i obrasce koji čine sastavni dio Izvješća o izvršenju proračuna koji je usvojen od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara).

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte pitanja opisanih u odjeljku **Temelj za mišljenje s rezervom**, **Izvješće o izvršenju proračuna prikazuje istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza, prihoda i rashoda Proračuna institucija BiH na 31.12.2020. godine i izvršenje proračuna i poslovni rezultat za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.**

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvješću:

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

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

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

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

Skretanje pozornosti¹

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

- nezadovoljavajući sustav naplate, evidentiranja i kontrole prihoda te usuglašavanja prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora sa podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH (točka 7. Izvješća);
- potencijalne obveze temeljem sudskih sporova i nedostatak odgovornosti za izgubljene sporove (točka 9.3. Izvješća).

Ključna pitanja revizije²

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

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

Odgovornosti rukovodstva za Izvješće o izvršenju proračuna

Rukovodstvo **Vijeća ministara i Ministarstva** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju Izvješća o izvršenju proračuna sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja na razini institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2019. godinu, Zakonu o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz financijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u datim okolnostima.

S obzirom na to da se radi o konsolidiranom izvješću o izvršenju proračuna te činjenici da su ovim izvješćem obuhvaćeni značajniji procesi u svezi sa realizacijom proračuna za 2020. godinu, a da Vijeće ministara i Ministarstvo, kada su u pitanju određeni procesi, nisu u mogućnosti (a nemaju ni ovlaštenja) samostalno realizirati dane preporuke, smatramo da je odgovornost za izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH nužno promatrati u širem kontekstu. Navedeno, pored odgovornosti Vijeća ministara i Ministarstva, podrazumijeva i odgovornost Predsjedništva BiH (procedura usvajanja proračuna) i Parlamentarne skupštine BiH (donošenje zakona ili izmjena i dopuna istih), kao i svih institucija Bosne i Hercegovine pojedinačno za procese koje samostalno provode, a koji se kumulativno odražavaju na izvršenje proračuna kao cjeline.

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

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

Odgovornosti revizora za reviziju Izvješća o izvršenju proračuna

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome je li Izvješće o izvršenju proračuna kao cjelina sačinjeno bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koji uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji. Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbirno, utječu na ekonomske odluke korisnika donijete temeljem tih financijskih izvješća.

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

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

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

Revizija Izvještaja o izvršenju proračuna obuhvata poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje proračuna, analize, izvješćivanje, unutarnju kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje Jedinstvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacijskim sustavima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno servisiranje vanjskog duga BiH za 2020. godinu.

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

2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje s rezervom

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

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u odjeljku Temelj za mišljenje s rezervom, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u Izvješću o izvršenju proračuna za 2020. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u izvješću:

1. *Zakon o proračunu za 2020. godinu, i pored Zakonom jasno definiranih procedura i rokova, nije usvojen pravodobno, već tek u srpnju 2020. godine, a financiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obveza je većim dijelom godine vršeno temeljem odluka Vijeća ministara BiH o privremenom financiranju (točka 5. Izvješća).*

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

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

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

Skretanje pozornosti

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

- 1) *sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini, ponovo se uočava sporost, neefikasnost i inertnost u uspostavi pojedinih segmenata unutarnjih kontrola (točka 3. Izvješća);*
- 2) *sporost u provođenju aktivnosti na usvajanju međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor – IPSAS (točka 4. Izvješća);*
- 3) *isplata dodatka na plaće policijskih službenika u policijskim tijelima na razini BiH, te službenika u Zavodu za izvršenje kaznenih sankcija se ne temelji na relevantnim propisima (točka 8.1.1. Izvješća);*
- 4) *sporost i neefikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja kod pojedinih institucija BiH, ponovo je utvrđena i u 2020. godini (točka 8.3. Izvješća);*
- 5) *neefikasnost u realizaciji programa posebne namjene (točka 8.4. Izvješća);*
- 6) *netransparentno angažiranje osoba putem ugovora o djelu (točka 8.1.5. Izvješća).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

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

S obzirom na to da se radi o konsolidiranom izvješću o izvršenju proračuna te činjenici da su ovim izvješćem obuhvaćeni značajniji procesi u svezi sa realizacijom Proračuna za 2020. godinu, a da Vijeće ministara i Ministarstvo, kada su u pitanju određeni procesi, nisu u mogućnosti (a nemaju ni ovlaštenja) samostalno realizirati dane preporuke, smatramo da je odgovornost za izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH nužno promatrati u širem kontekstu. Navedeno, pored odgovornosti Vijeća ministara i Ministarstva, podrazumijeva i odgovornost Predsjedništva BiH (procedura usvajanja proračuna) i Parlamentarne skupštine BiH (donošenje zakona ili izmjena i dopuna istih), kao i svih institucija Bosne i Hercegovine pojedinačno za procese koje samostalno provode, a koji se kumulativno odražavaju na izvršenje proračuna kao cjeline.

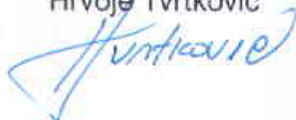
Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

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

Sarajevo, 20.08.2021. godine

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković



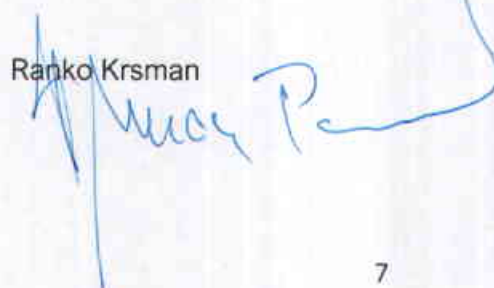
**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica



**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman



II KRITERIJI

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

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

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. 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 daljem tekstu: Ured za reviziju) je, sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, izvršio reviziju Izvještaja o izvršenju proračuna.

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

Izvješće o izvršenju proračuna je sačinjeno u zakonskom roku sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju, a temeljem podataka koje su proračunski korisnici putem Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) unijeli u Glavnu knjigu trezora, podataka koji se generiraju i direktno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje, podataka iz Sektora za proračun, podataka proračunskih korisnika i podataka iz raspoloživih evidencija Sektora za javni dug. Izvješće je u roku dostavljeno na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH. Vijeće ministara je Izvješće o izvršenju proračuna usvojilo na 38. sjednici održanoj 26.05.2021. godine, a Predsjedništvo BiH na 14. sjednici održanoj 22.07.2021. godine.

Rukovodstvo proračunskih korisnika je primarno odgovorno za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća sukladno navedenim okvirom financijskog izvješćivanja, a što uključuje kreiranje, primjenu i održavanje sustava unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća. Pored toga, rukovodstvo proračunskog korisnika je odgovorno i za poslovanje 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

U Izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2019. godinu, sačinjenog od Ministarstva, su dane preporuke **Vijeću ministara i Ministarstvu** kojima se sugerira poduzimanje određenih aktivnosti na unaprijeđenju poslovanja i otklanjanju nepravilnosti u daljnjem poslovanju. Ministarstvo je dostavilo odgovor Uredu za reviziju sukladno članku 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija BiH dok Vijeće ministara nije dostavilo odgovor, iako je i Vijeću ministara isti zasebno dostavljen, uz mogućnost dostavljanja odgovora sukladno članku 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija BiH. Članak 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija BiH govori da je revidirana institucija dužna poslati odgovor Uredu za reviziju i Ministarstvu u roku od 60 dana od prijema revizorskog izvješća, u kojem se navode radnje koje su poduzete radi prevazilaženja slabosti, nepravilnosti i prekršaja koji su identificirani u revizorskom izvješću.

³ Službeni glasnik BiH, broj 96/12

Uvidom u poduzete aktivnosti, u Tablici br. 1 dajemo osvrt na realizaciju preporuka, pri čemu su u koloni Status sa crvenim kružićem (●) označene nerealizirane, žutim (●) preporuke čija je realizacija u tijeku, a zelenim (●) realizirane preporuke:

Tablica br.1 – Ocjena realizacije danih preporuka

Red. broj	Preporuke iz 2019. godine	Ocjena realizacije preporuka	Status
1.	Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnog Ministarstva, osigura da rukovoditelji institucija dosljedno primjenjuju propise i donesene zaključke, u cilju potpunog uspostavljanja unutarne revizije i sustava financijskog upravljanja i kontrole.	Unutarnja revizija još uvijek nije uspostavljena u punom kapacitetu, kao ni sustav financijskog upravljanja i kontrole.	●
2.	Vijeće ministara bi trebalo blagovremeno razmatrati materijale koje dostavljaju proračunski korisnici kako bi se omogućilo nesmetano funkcioniranje institucija, a time i ostvarivanje ciljeva njihovog poslovanja.	Ponovo smo uočili neblagovremeno razmatranje i usvajanje prijedloga akata proračunskih korisnika, mada su učinjeni određeni pomaci.	●
3.	Ponovo preporučamo Ministarstvu da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva proračunskih korisnika, kako u cilju potpunog izvršenja dodijeljenih nadležnosti, tako i zbog svih negativnih posljedica koje izostanak postupanja Ministarstva ima na određenu oblast koja je obuhvaćena tim aktima.	Ponovo su uočeni zastoji u komunikaciji između proračunskih korisnika i Ministarstva u pogledu davanja mišljenja na pojedine akte proračunskih korisnika	●
4.	Potrebno je da Ministarstvo uspostavi uredne i ažurne 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.	Ažurne evidencije i dalje nisu u potpunosti uspostavljene, ali se određena unaprjeđenja očekuju uspostavljanjem DMS sustava koji će omogućiti kvalitetnije praćenje predmeta iz nadležnosti svakog od sektora	●
5.	Zbog evidentnog zastoja u procesu usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara, smatramo da je potrebno da Vijeće ministara od nadležnih institucija traži informaciju o problemima i poteškoćama u realizaciji navedenog zadatka.	I dalje je evidentan problem u procesu usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara.	●
6.	Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji sa Vijećem ministara i nadležnim povjerenstvom, nastavi s aktivnostima osiguranja temeljnih	U 2020. godini nisu poduzimane značajnije aktivnosti na osiguranju temeljnih pretpostavki za	●

	pretpostavki za usvajanje i primjenu Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.	usvajanju Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.	
7.	Potrebno je da Vijeće ministara, u okvirima svojih nadležnosti, uloži dodatne napore kako bi aktivnosti oko donošenja nacrtu proračuna bile provedene sukladno rokovima definiranim Zakonom o financiranju institucija BiH.	Zakon o proračunu za 2020. godinu nije donesen sukladno proračunskom kalendaru. Definirana vremenska dinamika nije ispoštovana od strane svih institucija koje su odgovorne za pripremu prijedloga proračuna.	
8.	Ministarstvo je dužno da nakon razmatranja zahtjeva za prestrukturiranje donosi odgovarajuće odluke, a sukladno instrukcijama koje samo donosi.	Tijekom 2020. godine nije bilo neriješenih zahtjeva za prestrukturiranje rashoda korisnika.	
9.	Potrebno je nastaviti aktivnosti u svezi s implementacijom Strategije reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH, koja ima za cilj unaprjeđenje procesa planiranja proračuna i uspostavljanja programskog planiranja proračuna u potpunosti, kao i izvješćivanje o ostvarenim aktivnostima, ciljevima i pripadajućim troškovima.	Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH za razdoblje 2021.–2025. godine, čime je osigurana jedna od pretpostavki za nastavak unaprjeđenja planiranja proračuna i uspostavljanja programskog planiranja proračuna.	
10.	Ponovo preporučamo Ministarstvu i institucijama BiH da su u obvezi da detaljno obrazlažu sve pozicije koje koriste prilikom izvješćivanja o izvršenju proračuna te je s tim u svezi potrebno da tekstualni dio izvješća sadrži detaljne podatke o razlozima za promjenu proračuna i obrazloženja izvršenja svih proračunskih pozicija.	Ministarstvo je, u Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna, obvezalo proračunske korisnike da uz popunjene obrasce dostave tekstualni dio sa detaljnim obrazloženjem svih pozicija.	
11.	Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji sa proračunskim korisnicima koji ostvaruju prihode, analizira zahtjeve, ukoliko su dostavljeni, i na adekvatan način osigura korištenje servisa za sravnjenje prihoda.	Ministarstvo je radilo na omogućavanju preuzimanja podataka o naplaćenim prihodima putem web servisa Upravi za neizravno oporezivanje BiH, ali navedene aktivnosti još uvijek nisu okončane.	
12.	Smatramo da je potrebno da Ministarstvo obveže institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u financijskim izvješćima prezentiraju podatke o ukupnim	Ministarstvo nije obvezalo institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u tekstualnom dijelu financijskih izvješća prezentiraju podatke o	

	potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.	ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.	
13.	Potrebno je da Ministarstvo razmotri način prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i financiranja (Obrazac 1 - uz Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH).	Kao i prethodnih godina, u Pregledu prihoda, primitaka i financiranja (Obrazac 1 - uz Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH) je na isti način prikazan preneseni višak sredstava iz prethodnih godina.	●
14.	Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnog ministarstva, izvrši analizu pravnog okvira kojim su regulirane plaće i naknade troškova uposlenih u institucijama BiH, te na temelju ove analize predloži sustavna rješenja koja trebaju osigurati da predmetna oblast bude uređena uz poštovanje principa transparentnosti i pravednosti.	Ministarstvo financija i trezora BiH nije izvršilo analizu, niti predložilo rješenja u cilju pravilne primjene pravnog okvira kojim su regulirane plaće i naknade u određenim institucijama BiH.	●
15.	Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnog Ministarstva sigurnosti, analizira postojeće stanje po pitanju reguliranja pitanja policijskog dodatka uposlenih u sigurnosnim agencijama na razini BiH i poduzme mjere i aktivnosti na konačnom rješavanju navedenog pitanja.	Ministarstvo sigurnosti BiH nije pripremilo, niti uputilo u proceduru usvajanja podzakonski akt koji treba regulirati pravo na policijski dodatak uposlenih u policijskim agencijama na razini BiH.	●
16.	Nužno je da Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo razmotre primjenu pravnog okvira koji regulira pravo na neplaćeno odsustvo, a da u međuvremenu daju mišljenja i instrukcije institucijama BiH za pravilnu primjenu postojećih propisa.	Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo financija BiH nisu poduzimali aktivnosti vezane za analizu pravnog okvira koji regulira pravo na neplaćeno odsustvo.	●
17.	Potrebno je da Ministarstvo financija i trezora BiH sačini određena pravila za kasko osiguranje službenih vozila i pri tome jasno i precizno definira način postupanja institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana.	Ministarstvo nije donijelo instrukciju za kasko osiguranje službenih vozila pri čemu bi se jasno i precizno definirao jednoobrazan način postupanja institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana.	●
18.	Preporučamo da Ministarstvo, u suradnji s Ministarstvom pravde BiH, iznađe rješenje u uspostavljanju jedinstvenih pravila i kriterija za angažiranje vanjskih suradnika na osnovu ugovora o djelu, vodeći	Nisu poduzete konkretne aktivnosti u 2020. godini. Ministarstvo namjerava, u suradnji sa Ministarstvom pravde BiH, raditi na pripremi podzakonskog akta za Vijeće	●

	pritom računa o detaljnoj i suštinskoj analizi dostavljenih zahtjeva proračunskih korisnika.	ministara BiH kojim bi se propisala jedinstvena pravila i kriteriji za angažiranje vanjskih suradnika po ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.	
19.	Potrebno je da Ministarstvo okonča proces donošenja instrukcije o višegodišnjim kapitalnim projektima kojom bi se na jasan i precizan način definirale uloge i odgovornosti svih učesnika u procesu realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja.	Ministarstvo je u 2021. godini pripremilo i uputilo u procedure razmatranja Naputak o načinu planiranja, odobravanja i realizacije višegodišnjih projekata.	●
20.	Imajući u vidu činjenicu da su za rješavanje trajnog smještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo osigurana sredstva još od 2012. godine, kao i da su do sada izdvojena značajna sredstva za plaćanje zakupa prostora, ponovo ističemo da je potrebno da Vijeće ministara ovo pitanje riješi bez daljeg odlaganja.	I dalje nije riješeno pitanje trajnog smještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo jer nije donesena odluka po novom prijedlogu Direkcije, kojom je povećana tražena veličina prostora (kvadratura) i ukupna vrijednost.	●
21.	Preporuča se Vijeću ministara da putem nadležnih institucija unaprijedi aktivnosti u procesu odobravanja i doznačavanja grantova. Navedeno se prije svega odnosi na pravovremeno planiranje aktivnosti, analizu postojećih propisa, uspostavljanje jasnijih i mjerljivijih ciljeva, praćenja i realizacije projekata, evidentiranja grantova i izvješćivanja.	I pored određenih aktivnosti na pokušaju unaprjeđenja sustava odobravanja, izvješćivanja i evidentiranja tekućih grantova, ova oblast još uvijek nije uređena s obzirom da smo u tijekom 2020. godine utvrdili iste ili slične slabosti kao i prethodnih godina.	●
22.	Potrebno je da Ministarstvo i Fond za povratak, u cilju pouzdanog praćenja realizacije udruženih sredstava, a imajući u vidu činjenicu da se radi o namjenskim sredstvima, razmotre mogućnost evidentiranja svih sredstava za ove namjene na za to predviđenom namjenskom računu udruženih sredstava.	Tijekom 2020. godini izvršen je prijenos sredstava proračuna institucija BiH na podračun Fonda u iznosu od 2.189.300 KM, a koja se odnose na sredstva po sporazumima za 2008., 2009. i 2010. godinu.	●
23.	Potrebno je da Vijeće ministara putem nadležnog Ministarstva vanjskih poslova BiH i Ministarstva, osigura adekvatnu primjenu Naputka o načinu planiranja, vođenju evidencija i izvješćivanju o realiziranim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama.	Ministarstvo je dalo prijedlog da se navedena aktivnost ugradi u Zakon o vanjskim poslovima BiH, što je Ministarstvo vanjskih poslova BiH prihvatilo i propisalo u članku 10. Nacrta zakona o vanjskim poslovima.	●

24.	Potrebno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija nastavi aktivnosti na kreiranju preduvjeta za značajnije povlačenje IPA sredstava.	Vijeće ministara je poduzimalo određene aktivnosti u kreiranju preduvjeta za značajnije povlačenje IPA sredstava, pa je, između ostalog, donesena i Odluka o usvajanju Prioriteta u integraciji poduzetničkog učenja u obrazovne sustave u BiH 2021.-2030. godine.	
25.	Potrebno je da nadležne institucije (Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara), svaka iz svoje nadležnosti, usklade propise koji reguliraju primanja iz radnih odnosa uposlenih u zakonodavnoj, pravosudnoj i izvršnoj vlasti BiH, uz uvažavanje stavova pravosudnih institucija po pitanju diskriminacije.	Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, usvojen u prosincu 2020. godine čime je otklonjena diskriminacija koja je bila predmet sudskih sporova.	
26.	Nužno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija kreira pravila i obveze za vođenje unificiranih i ažurnih evidencija o sudskim sporovima u okviru svake institucije BiH pojedinačno kako bi se na pouzdan način mogla utvrditi visina potencijalnih obveza i vrsta pravnog osnova za pokretanje sudbenih postupaka.	Tijekom 2020. godine, nije bilo konkretnih aktivnosti na uvođenju obveze svim institucijama BiH za vođenje jednoobraznih i ažurnih evidencija o sudskim sporovima.	
27.	Nužno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija nametne obvezu institucijama BiH, čije poslovanje generira sudbene sporove, da sačinjavaju odgovarajuće analize sudbenih sporova kako bi iste u koordinaciji sa ostalim nadležnim institucijama mogle poduzimati mjere u cilju otklanjanja uzroka za pokretanje sudbenih sporova.	Nije bilo aktivnosti vezano za uvođenje obveze svim institucijama BiH za sačinjavanje analize sudbenih sporova i koordinacija sa nadležnim institucijama oko poduzimanja mjera u cilju otklanjanja uzroka za pokretanje sudskih sporova.	
28.	Nužno je da Ministarstvo pravde BiH žurno poduzme aktivnosti vezane za donošenje pravnog okvira za provođenje postupka vansudbene nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u potrošnji proračunskih sredstava.	Komentar u djelu ocjene preporuka sa posebnim statusom.	Poseban status
29.	Preporučamo da Vijeće ministara i Ministarstvo osiguraju dosljednu primjenu važećih propisa vezanih za korištenje sredstava proračunske rezerve, a u cilju namjenskog raspolaganja odobrenim javnim	S obzirom na to da je Zakon o proračunu institucija BiH za 2020. godinu usvojen krajem jula 2020. godine Odluke Vijeća ministara BiH za korištenje sredstava	

	sredstvima, pouzdanog izvješćivanja o predmetnoj poziciji, kao jednog segmenta proračuna, i otklanjanja mogućnosti iskorištavanja ove pozicije za prikrivanje posljedica lošeg i neadekvatnog planiranja ukupnog proračuna institucija BiH.	proračunske pričuve su najvećim dijelom donesene pred kraj izvještajnog razdoblja, tako da je kompletiranje izvješća o realizaciji i namjeni dodijeljenih sredstava iz proračunske pričuva u tijeku.	
30.	Ponovo preporučamo da se javna sredstva troše odgovorno i transparentno, što podrazumijeva da Vijeće ministara donosi jasna pravila i procedure u pogledu namjene, kriterija dodjele, uvjeta korištenja sredstava tekuće pričuve, a sve u cilju onemogućavanja nenamjenskog korištenja javnih sredstava.	Ministar financija i trezora je donio detaljnu Proceduru za pripremu mišljenja Sektora za proračun o odobravanju tekuće proračunske pričuve, koja precizno propisuje postupanje podnositelja zahtjeva za odobravanje tekuće pričuve, nakon čega Vijeće ministara BiH donosi odluke o odobravanju tekuće proračunske pričuve.	●
31.	Preporučamo Ministarstvu dalji nastav aktivnosti na unaprjeđenju poslovanja preko poslovnih banaka, dosljednoj primjeni ugovorenih obveza koje su banke preuzele u pogledu transferiranja sredstava na depozitni račun u Centralnoj banci BiH i primjene principa nultog salda na transakcijskim računima.	Ministarstvo prati poslovanja preko poslovnih banaka u pogledu transferiranja sredstava i nastoji se pridržavati unutarnjih procedura u primjeni nultog salda na transakcijskim računima, ali još uvijek postoji prostor za unaprjeđenje u danom segmentu poslovanja.	●
32.	Potrebno je da Ministarstvo u suradnji s inicijatorima za otvaranje računa uspostavi praksu praćenja i informiranja o statusu računa koji nemaju promet duži vremenski period i potrebu da isti budu i dalje otvoreni kao posebni računi.	Ministarstvo je poduzimalo aktivnosti na rješavanju ovog pitanja, te je tražilo informacije o statusu računa od proračunskih korisnika za čije potrebe su otvoreni. Međutim, pojedini proračunski korisnici nisu odgovorili na upite Ministarstva tako da još uvijek postoje otvoreni računi na kojima duži niz godina nema prometa.	●
33.	Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji s institucijama BiH, poduzme odgovarajuće aktivnosti kako bi se dodatno unaprijedio sustav unutarnjih kontrola u dijelu potraživanja te osiguralo da financijska izvješća budu točna, a potraživanja iskazana u skladu s računovodstvenim pravilima i principima.	Ministarstvo je uputilo više dopisa prema proračunskim korisnicima s naputcima u svezi evidentiranja potraživanja. U narednom razdoblju se mogu očekivati efekti od navedenih aktivnosti.	●

34.	S obzirom na to da su na ovoj poziciji iskazana salda koja datiraju iz prethodnih godina, Ministarstvo bi trebalo preispitati iskazana stanja na ovoj grupi konta. Također, Ministarstvo bi trebalo preispitati opravdanost evidentiranja tečajnih razlika preko konta razgraničenja, jer u skladu s računovodstvenim propisima, realizirane tečajne razlike predstavljaju prihod, odnosno rashod obračunskog razdoblja.	Ponovo su na poziciji aktivnih kratkoročnih razgraničenja evidentirana značajna salda tečajnih razlika.	
35.	Preporučamo nastavak aktivnosti Ministarstva i nadležnih institucija u cilju pouzdanog i točnog evidentiranja stalnih sredstava.	Problem pouzdanog i točnog evidentiranja stalnih sredstva još uvijek nije riješen. Ministarstvo se aktivno uključilo u problematiku evidentiranja stalnih sredstava te uputilo više akta prema institucijama BiH (Službi za zajedničke poslove institucija BiH, Središnjem izbornom povjerenstvu, Obavještajno-sigurnosnoj agenciji) u cilju rješavanja navedenog pitanja.	
36.	Preporučamo da Ministarstvo iznađe tehničko rješenje u modulu stalnih sredstava kako promjene lokacije u pomoćnoj evidenciji ne bi uvećavale promet na kontima Glavne knjige, a čime bi bili realno prikazani prometi na pozicijama stalnih sredstava.	Ministarstvo je analiziralo tehničko rješenje u modulu stalnih sredstava te zaključilo da bi novo tehničko rješenje koje bi riješilo kumuliranje prometa na kontima stalnih sredstava u Glavnoj knjizi zahtijevalo dodatna novčana sredstva.	
37.	Ministarstvo treba, uz godišnje izvješće o izvršenju proračuna, sačinjavati i odgovarajuća obrazloženja stavki iskazanih u vanbilančnoj evidenciji te sukladno potrebama istu dodatno urediti.	Uz godišnje izvješće o izvršenju proračuna za 2020. godinu, nisu sačinjena odgovarajuća obrazloženja stavki iskazanih u vanbilančnoj evidenciji.	
38.	Sugerira se Ministarstvu da preispita strukturu stavki evidentiranih u vanbilančnoj evidenciji u pogledu ispunjenosti uvjeta za evidentiranje na ovoj poziciji, sukladno odredbama Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH.	Ministarstvo je izvršilo analizu strukture stavki evidentiranih na vanbilančnoj evidenciji.	

39.	Nužno je da institucije vlasti na državnoj razini (Vijeće ministara, Parlamentarna skupština BiH) aktualiziraju problem rješavanja statusa državne imovine te poduzmu aktivnosti, odnosno donesu neophodne propise kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.	Pitanje statusa državne imovine još uvijek nije riješeno.	
40.	Potrebno je da Ministarstvo u analizama koje prethode implementaciji novih projekata uključi i aspekte budućeg održavanja sustava kako bi se smanjila ovisnost o samo jednom ponuđaču, te osigurala adekvatna podrška i kontinuitet poslovanja.	Ministarstvo je prilikom implementacije projekta nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sustava uzrokovanog katastrofom uzelo u obzir aspekte budućeg održavanja sustava i osiguralo adekvatnu post-produkciju podršku i kontinuitet poslovanja.	
41.	Sukladno analizama koje prethode implementaciji novih projekata, potrebno je pokrenuti implementaciju podsustava za planiranje proračuna, osigurati integraciju sa ISFU te voditi računa da se po mogućnosti implementiraju podsustavi koji imaju veći stupanj kompatibilnosti radi fleksibilnije uporabe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sustava.	Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti na iznalaženju rješenje i implementaciju novog podsustava za planiranje proračuna koji će osigurati veći stupanj kompatibilnosti i integraciju sa ISFU sustavom i iskazalo potrebe za financiranje ove aktivnosti u zahtjevu za proračun kao višegodišnji projekat.	
42.	Potrebno je da Ministarstvo provede dodatnu obuku korisnika modula zaliha, prvenstveno uposlenika Ministarstva obrane BiH, u cilju prevazilaženja tekućih problema.	Sprovedene su obuke za uposlenike Državne agencije za istrage i zaštitu BiH i Uprave za neizravno oporezivanje BiH, ali nisu provedene dodatne obuke uposlenika Ministarstva obrane BiH.	
43.	Ministarstvo je obvezno obavijestiti institucije koje imaju značajne vrijednosti materijala i imovine da postoji mogućnost korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama, kako se ne bi provodile nabave aplikacija koje su već implementirane u Ministarstvu kao centralizirane aplikacije za potrebe institucija BiH.	Ministarstvo je uvezalo institucije koje imaju značajne vrijednosti materijala i imovine u sustav korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama. U tijeku je daljnje proširenje korištenja modula zaliha i uvezivanje Agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela.	

44.	Potrebno je da Ministarstvo planira sredstva za nabavu licenci kako bi se Ministarstvu obrane BiH omogućilo korištenje funkcionalnosti blagajničkog poslovanja. Po osiguranju licenci neophodno je uspostaviti blagajničko poslovanje za potrebe Ministarstva obrane BiH.	Uspostavljen je sustav blagajničkog poslovanja u sjedištu Ministarstva obrane, ali isti još uvijek nije uspostavljen u Oružanim snagama.	
45.	Ministarstvo treba dovršiti analizu i usporedbu rada sustava za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sustavom COIP u cilju daljeg unaprjeđenja funkcioniranja ove platforme i uspostave efikasnijeg sustava.	U 2020. godini nisu završene analize i usporedbe rada sustava za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanja ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sustavom COIP.	

Preporuke sa posebnim statusom: Preporuka iz 2018. godine koja se odnosi na postupanje implementatora i Ministarstva prilikom izmjena stopa poreza i doprinosa, nije mogla biti ocijenjena jer tijekom 2020. godine nije bilo izmjene poreznih stopa, pa samim time ni situacije da se izvrši testiranje točnosti obračuna sa novim poreznim stopama.

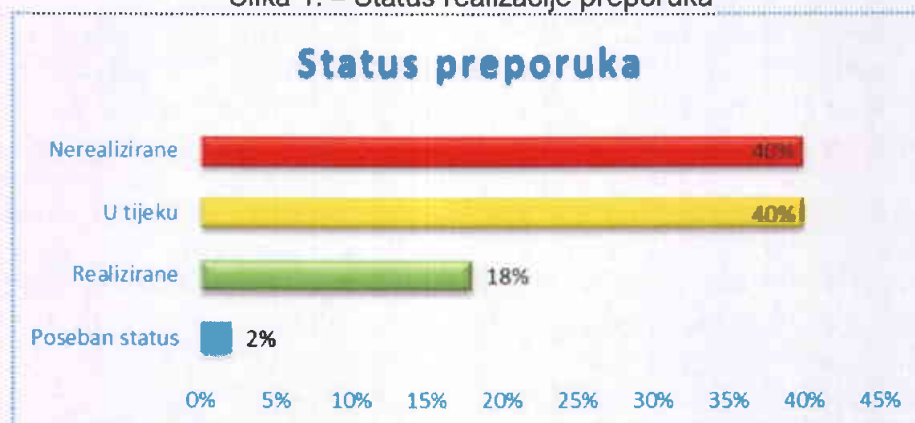
Preporuka iz 2019. godine, u svezi s donošenjem pravnog okvira za provođenje postupaka vansudbene nagodbe je trenutno irelevantna jer je navedena problematika regulirana zakonskim rješenjem.

Rekapitulacija statusa preporuka je prikazana u Tablici br. 2 i Slici 1.

Tablica br. 2 – Rekapitulacija statusa preporuka u pogledu njihove realizacije

Status preporuka	Broj preporuka	Postotak
Nerealizirana	18	40.00%
U tijeku	18	40.00%
Realizirana	8	17.78%
Poseban status	1	2.22%
Ukupno	45	100%

Slika 1. – Status realizacije preporuka



3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

Sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru PIFC (*Public Internal Financial Control*) čine tri stuba koji bi trebali osigurati dovoljno sinergijskih efekata kako bi se osiguralo razumno uvjeravanje da unutarnje kontrole funkcioniraju adekvatno i efektivno, a to su:

- *funkcionalno neovisna i decentralizirana unutarnja revizija (UR) - koja ima ulogu da pruži pomoć rukovoditelju institucije vršeći pregled adekvatnosti i efektivnosti unutarnjih kontrola i dajući preporuke u cilju unaprjeđenja poslovanja institucije,*
- *financijsko upravljanje i kontrola (FUK) – koje je usmjereno na jačanje odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrole u instituciji i*
- *Središnja harmonizacijska jedinica (SHJ), kao posebna jedinica, koja razvija i usmjerava proces PIFC-a.*

Tijekom revizije za 2020. godinu ponovo smo uočili iste ili slične nedostatke i nepravilnosti u funkcioniranju institucija BiH (o čemu najbolje svjedoči opseg nerealiziranih preporuka danih prethodnih godina), koji upućuju na zaključak ***kako cjelokupan sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini***, odnosno da nije potpuno uspostavljen i efikasan u svim segmentima poslovanja. Na osnovu revizijom utvrđenih činjenica, ponovo smo utvrdili sljedeće nedostatke i slabosti: brojni propusti i nedostaci prisutni su u provedenim postupcima javnih nabava; proces upošljavanja i angažiranja osoblja i dalje nije transparentan; pravilnici o unutarnjem ustroju kod većeg broja institucija još uvijek nisu usklađeni sa odlukama Vijeća ministara; realizacija višegodišnjih kapitalnih izdataka i dalje nije na zadovoljavajućoj razini (značajna financijska sredstva su godinama rezervirana, neiskorištena i imobilna); nije u potpunosti riješen problem sravnjenja naplate prihoda koje određene institucije ostvaruju na osnovu svoga poslovanja; nije riješeno pitanje policijskog dodatka; u određenom broju institucija nije uspostavljena unutarnja revizija; sustav financijskog upravljanja i kontrole i dalje je nedovoljno izgrađen i efikasan; dokumentacija i evidencija vezana za uporabu službenih vozila kod većeg broja institucija nije potpuna i uređena, itd.

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

Uloga regulatornih tijela i agencija (poput Agencije za državnu službu, Ministarstva pravde i sl.) je također veoma važna u sustavu unutarnjih kontrola jer se, nerijetko, upravo na osnovu njihovih suglasnosti, stavova i mišljenja provode postupci kojima se dovode u pitanje transparentnost i zakonitost postupanja institucija BiH.

Detaljnija obrazloženja o uočenim nepravilnostima i nedostacima tijekom 2020. godine data su u odgovarajućim poglavljima ovog Izvješća.

Središnja harmonizacijska jedinica: Sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH koji je donesen 2008. godine, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i njenih država članica i BiH, Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, a temeljem Odluke o uspostavljanju Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine⁴, uspostavljena je Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH – SHJ, koja, u skladu s navedenim propisima, ima obvezu uspostaviti i razvijati sustav unutarnje financijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, a kao poseban segment ovog sustava, uspostaviti sustav i strukturu unutarnje revizije u institucijama BiH.

Središnja harmonizacijska jedinica je sačinila i putem Ministarstva financija i trezora BiH, Vijeću ministara BiH dostavila Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2020. godinu kao i Konsolidirano godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2020. godinu. Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 05.05.2021. godine usvojilo oba navedena izvješća sa više operativnih zaključaka koji za cilj imaju unaprjeđenja stanja u ovim područjima. Godišnja izvješća sadrže informacije o napretku, stanju i aktivnostima koje su provedene 2020. godine u području razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola, kao i planovima za njegov budući razvoj te podatke o sustavu unutarnje revizije u institucijama Bosne i Hercegovine i aktivnostima Središnje harmonizacijske jedinice. Godišnja izvješća su objavljena na mrežnoj stranici Ministarstva financija i trezora, a bit će dostavljeni Parlamentarnoj skupštini BiH.

Financijsko upravljanje i kontrola (FUK): Financijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sustav politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovoditelj institucije, a zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Godišnje izvješće o sustavu FUK-a za 2020. godinu u propisanom roku dostavile su 62 institucije BiH, dok ih je sa zakašnjenjem dostavilo 13 institucija BiH.

Temeljem izvršenih pojedinačnih revizija svih institucija BiH, zaključili smo kako još uvijek nije uspostavljen efikasan sustav financijskog upravljanja i kontrole sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH⁵, Priručniku za financijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Tijekom revizijskog ciklusa za 2020. godinu uočili smo da ponovo određeni broj institucija nije proveo sve osnovne aktivnosti u pogledu uspostave sustava financijskog upravljanja i kontrole, iako su zakonske odredbe koje definiraju uspostavu sustava na snazi već više godina. Institucije koje su dokumentirale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno i nedovoljno posvećeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenta.

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

Sve navedeno ukazuje da u institucijama Bosne i Hercegovine još uvijek ne postoji izgrađena svijest i razumijevanje o značaju i koristima od unaprjeđenja unutarnjih kontrola. Od posebne je važnosti da sve institucije Bosne i Hercegovine ulože dodatne napore na implementaciji već usvojenih akata

⁴ Odluka broj 113/09 („Službeni glasnik BiH”, broj 44/09)

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

financijskog upravljanja i kontrole. Podsjećamo da Vijeće ministara BiH, kao i Parlamentarna skupština, redovno donose zaključke te upozoravaju na potrebu ozbiljnijeg i sveobuhvatnijeg pristupa u kreiranju i izgradnji sustava financijskog upravljanja i kontrole. Pored toga, Europska komisija u svojim godišnjim izvješćima o napretku BiH redovito ukazuje na nedovoljnu djelotvornost funkcije unutarnje financijske kontrole u institucijama, kao i na to da još nisu stvoreni odgovarajući uvjeti za provođenje upravljačke odgovornosti.

Mišljenja smo da je osnovni uzrok ovakvog stanja, svijest i nerazumijevanje rukovodećeg osoblja o važnosti i korisnosti uspostave sustava financijskog upravljanja i kontrole. Osim toga, od posebne važnosti je razvoj instituta upravljačke odgovornosti rukovoditelja, jačanje svijesti, posvećenosti i razumijevanju suštinskih kontrola koje se trebaju provoditi.

Unutarnja revizija: Uspostava unutarnje revizije u institucijama BiH regulirana je Zakonom o unutarnjoj reviziji institucija BiH⁶, Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH⁷. Od 18 uspostavljenih jedinica unutarnje revizije institucija BiH, deset jedinica unutarnje revizije vrši funkciju unutarnje revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji. To su jedinice unutarnje revizije u: Ministarstvu obrane BiH, Ministarstvu vanjskih poslova BiH, Upravi za neizravno oporezivanje BiH, Graničnoj policiji BiH, Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH, Službi za zajedničke poslove institucija BiH i Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH.

Preostalih osam jedinica unutarnje revizije, sukladno usvojenom decentraliziranom modelu uspostavljanja i organiziranja unutarnje revizije u institucijama BiH, funkciju unutarnje revizije vrše za više institucija, u skladu sa Odlukom o kriterijima za uspostavu jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH. Spomenutih osam jedinica unutarnje revizije nadležno je za obavljanje unutarnje revizije u 64 institucije. Tijekom pojedinačnih revizija u institucijama BiH u 2020. godini, za koje su nadležne navedenih osam jedinica, uočili smo da funkcija unutarnje revizije nije u potpunosti zadovoljavajuća po pitanju opsega provedenih unutarnjih revizija, tj. broja izvršenih revizija (npr. kod Ministarstva financija i trezora, Ministarstva vanjske trgovine, Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva sigurnosti, itd.). Stoga bi trebalo uložiti dodatni angažman i svake godine obuhvatiti što je moguće veći broj operativnih revizija u skladu sa procijenjenim rizicima. Činjenica da u značajnom broju institucija BiH tijekom 2020. godine nije planirano vršenje unutarnje revizije dovoljno govori sama za sebe.

Tijekom revizije uočili smo da u određenom broju institucija BiH nije u potpunosti uspostavljena i kadrovski popunjena jedinica unutarnje revizije. Ove institucije su, prema članku 19. stavak (5) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2020. godinu, bile obvezne da u 2020. godini izvrše kadrovsku popunu jedinica unutarnje revizije, tj. da izvrše prijem unutarnjih revizora.

Nadalje, ističemo da tijekom 2020. godine unutarnja revizija nije uspostavljena u skladu sa relevantnim propisima u Ministarstvu sigurnosti, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela te Predsjedništvu BiH⁸, iako je Zakon o unutarnjoj reviziji donesen 2008. godine. Ustavnom sudu je izmjenama Odluke o kriterijima za uspostavu jedinica za unutarnju reviziju u institucijama BiH ostavljena mogućnost procjene potrebe za unutarnjom revizijom i izbor načina na koji će ista biti vršena.

⁶ Službeni glasnik BiH broj: 27/08 i 32/12

⁷ Službeni glasnik BiH broj: i 59/19

⁸ Unutarnju reviziju u Predsjedništvu BiH bi sukladno postojećem pravnom okviru trebala provoditi Jedinica za unutarnju reviziju Ministarstva sa čime se nije suglasilo Predsjedništvo BiH.

U Godišnjem konsolidiranom izvješću unutarnje revizije Središnje harmonizacijske jedinice, između ostalog, navodi se da se na osnovu analize dostavljenih podataka od jedinica unutarnje revizije (godišnja izvješća, planovi rada, informacije o izvršenim revizijama) samo u određenoj mjeri stječe uvid u način rada i vršenja funkcije unutarnje revizije i njenoj usklađenosti s propisanom metodologijom i standardima. Nadalje se navodi kako se nadzor nad implementacijom svih primjenjivih regulativa za unutarnju reviziju od strane jedinica za unutarnju reviziju provodi uglavnom na daljinu, putem analize dostavljenih godišnjih izvješća. Središnja harmonizacijska jedinica u svom izvješću navodi kako je važan zadatak i izazov u narednom periodu uvođenje i povećanje kontrole kvaliteta rada unutarnje revizije, u skladu sa zahtjevima Standarda unutarnje revizije i primjerima najbolje prakse.

Sve ovo upućuje na zaključak da postoji prostor za napredak u pogledu uspostave funkcije unutarnje revizije u institucijama BiH.

PREPORUKA 1

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

PREPORUKA 2

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

PREPORUKA 3

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

• Postupanje Ministarstva po zahtjevima proračunskih korisnika

Ured za reviziju je tijekom pojedinačnih finansijskih revizija za 2020. godinu uočio da je bilo određenih zastoja u komunikaciji između proračunskih korisnika i Ministarstva u pogledu davanja mišljenja na akte proračunskih korisnika.

Uvidom u dostavljene preglede zahtjeva za davanje suglasnosti i mišljenja Ministarstva mogli smo zaključiti da dostavljeni pregledi pokazuju da, u određenim slučajevima, Ministarstvo ne razmatra i ne daje odgovore institucijama BiH u razumnom roku po zaprimljenim zahtjevima. Posebno je važno navesti izostanak odgovora po aktima ili prijedlozima akata, koji imaju finansijski, pravni, sigurnosni i općedruštveni značaj (npr. zahtjev za mišljenje na Prijedlog odluke o popisu esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini kako bi ista bila razmatrana na sjednicama Vijeća ministara BiH, zahtjevi za mišljenja na prijedloge odluka za realizaciju višegodišnjih kapitalnih ulaganja, zahtjeve za upošljavanje, zahtjeve za mišljenje na pravilnike o unutarnjem ustroju i druge specifične pravilnike kao i odluke iz nadležnosti institucija za koje je potrebno mišljenje Ministarstva). Kao razloge izostanka odgovora Ministarstvo navodi da pojedini predmeti zbog svoje složenosti i kompleksnosti zahtijevaju duže vrijeme za obradu od rokova utvrđenim Poslovníkom o radu Vijeća ministara BiH. Ministarstvo dalje navodi da mišljenja nisu obvezujući akti, te da nedostavljanje mišljenja u

poslovničkom roku ne sprječava institucije da zahtijevaju razmatranje materijala od strane Vijeća ministara BiH.

Ministarstvo vodi evidencije o zaprimljenim predmetima iz nadležnosti Ministarstva, međutim određene evidencije ne obuhvataju na isti način podatke o predmetima koji se obrađuju. Prema informacijama Ministarstva, informacijski sustav za prijem pošte i praćenje evidencije predmeta u Ministarstvu još uvijek nije u potpunoj funkciji. Naime, sustav DMS-a je 12.7.2021. godine stavljen u produkcijsku fazu, te se u najkraćem periodu očekuje kloniranje sustava iz testne faze koja će omogućiti kvalitetnije praćenje predmeta iz nadležnosti svakog od sektora.

PREPORUKA 4

Ministarstvo je dužno, izvršavajući dodijeljene nadležnosti, razmatrati zahtjeve proračunskih korisnika i o istima se očitovati u rokovima koji su propisani Poslovnikom o radu Vijeća ministara BiH.

PREPORUKA 5

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

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

Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu organa uprave je jedan od temeljnih dokumenata za uspostavljanje i osiguravanje efikasnog poslovanja i rukovođenja organima uprave. Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obvezi da do kraja aprila 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva organa uprave Bosne i Hercegovine i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine.

Uvidom u financijska izvješća pojedinačnih proračunskih korisnika (institucija) može se konstatirati da su u tijeku 2020. godine usvojena dva, a u 2021. godini jedan pravilnik. Od 74 revidirane institucije u 22 je u mišljenju o usklađenosti skrenuta pažnja na neusklađenost pravilnika o unutarnjem ustrojstvu sa odlukama Vijeća ministara BiH. Ukupno je sedam institucija, sa mišljenjima svih relevantnih institucija, dostavilo pravilnike na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH (određeni pravilnici su dostavljeni u 2015. i 2018. godini). Navedene prijedloge pravilnika Vijeće ministara BiH u 2020. godini nije razmatralo.

Sagledavši dinamiku realizacije usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu može se konstatirati odsustvo aktivnosti po navedenom pitanju kod određenog broja institucija. Pojedine institucije, i pored činjenice da je rok za usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu istekao prije više od sedam godina, još uvijek nisu započele aktivnosti na usklađivanju svojih pravilnika. Kod određenih institucija je konstatirano da još uvijek nije izrađen prijedlog novog pravilnika koji bi bio upućen u proceduru pribavljanja potrebnih mišljenja od nadležnih organa, odnosno da je cjelokupna procedura praktično još uvijek na samom početku.

Jedan od razloga nedonošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu su neujednačeni stavovi između pojedinačnih institucija i institucija nadležnih za davanje mišljenja po pitanju sadržaja pravilnika o

unutarnjem ustrojstvu (npr. Ministarstvo pravde BiH je ukazivalo na potrebu korekcije predloženih opisa poslova za određena radna mjesta, Ministarstvo financija i trezora BiH nije podržalo financijski aspekt predloženih pravilnika, i/ili broj sistematiziranih radnih mjesta i/ili predloženu organizaciju pojedinih sektora i sl.).

Iz svega navedenog možemo zaključiti da nisu sve institucije uskladile svoje pravilnike o unutarnjem ustrojstvu sa odlukama Vijeća ministara BiH, pri čemu određene institucije nisu ni započele aktivnosti na izmjeni pravilnika, dok određene institucije čekaju usvajanje istih od strane Vijeća ministara BiH.

PREPORUKA 6

Vijeće ministara bi trebalo efikasnije djelovati u pogledu razmatranja prijedloga pravilnika o unutarnjem ustrojstvu koje su u proceduru uputile institucije BiH.

4. RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINACIJSKO IZVJEŠĆIVANJE

Funkcioniranje Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) sa financijsko-računovodstvenog aspekta je centralizirano s automatiziranim sustavom Glavne knjige trezora i pomoćnih knjiga, s tim da nadzor i kontrolu nad sustavom provodi Ministarstvo. Osnovna pravila za evidentiranje knjigovodstvenih podataka u ISFU sustav su navedena u Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH iz 2015. godine. Prihodi i rashodi proračunskih korisnika, kao i raspoloživa namjenska sredstva i višegodišnji projekti proračunskih korisnika se unose po izvorima sredstava (fondovima), s tim da se evidentiranje tekućih i kapitalnih izdataka vrši i kroz funkcionalnu klasifikaciju (COFOG).

Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH⁹ koji je donesen 2004. godine definirano je da je Povjerenstvo za računovodstvo i reviziju BiH nadležno za usvajanje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, ali isti još uvijek nisu usvojeni, iako je propisano 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 Brčko distrikta BiH o računovodstvu i financijskom izvješćivanju, dugogodišnje neusvajanje ovih standarda nije opravdano.

Usvajanjem IPSAS standarda (International Public Sector Accounting Standards) bi se osigurala izrada pouzdanih financijskih izvješća koja bi bila interno i međunarodno usporediva. Napominjemo da je u Strategiji reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2017.-2020. godina (stub IV-1 Izvršenje proračuna) i indikatorima učinka za praćenje implementacije navedeno da je 2017. godina planirana kao početna godina, a 2020. godina kao završna godina u kojoj bi se trebale uraditi pripreme plana za provođenje IPSAS standarda. Strategijom je bilo predviđeno da će se do kraja 2019. godine pripremiti usporedna analiza računovodstvenih politika i IPSAS standarda, kao i dio plana za provođenje IPSAS standarda. Provođenje ovih aktivnosti predviđeno je kroz realizaciju projekta IPA 2017 – Dalja podrška jačanju upravljanja javnim financijama. S obzirom na to da se kasnilo sa početkom realizacije IPA 2017 projekta, predviđene aktivnosti nisu provedene. Točnije, realizacija projekta IPA 2017 je počela u srpnju 2020. godine i planirano je da traje 30 mjeseci. Prema raspoloživim informacijama, u tijeku su pripreme za procjenu potrebnih izmjena regulativa u institucijama BiH, a u cilju primjene IPSAS standarda. Vijeće ministara BiH je, u veljači 2021. godine, usvojilo Strategiju za unaprjeđenje upravljanja javnim financijama u institucijama BiH za razdoblje 2021-2025. kojom su također obuhvaćene dalje aktivnosti na implementaciji standarda.

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 42/04

PREPORUKA 7

Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji s nadležnim institucijama i tijelima, nastavi s aktivnostima osiguranja pretpostavki za usvajanje i primjenu Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

Uvidom u Pregled dostavljenih izvještaja za 2020. godinu po proračunskim korisnicima uočeno je da su svih 75 proračunskih korisnika sačinili i dostavili financijska izvješća za 2020. godinu. Prema Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za period 01.01.-31.12.2020. godine, rok za dostavu popunjenih, potpisanih i ovjerenih obrazaca i tekstualnog obrazloženja je do 02.03.2021. godine. Konstatirano je da pojedini proračunskih korisnici iste nisu dostavili u propisanom roku. Najčešće se radilo o kašnjenjima od nekoliko dana, osim izvješća Pravobraniteljstva BiH koji je zaprimljen 30.03.2021. godine, te izvješća Agencije za promociju inozemnih ulaganja BiH koji je zaprimljen 15.03.2021. godine.

Odsjek za kontrolu izvršenja proračuna i izvješćivanje i Odsjek za analizu planiranja i izvršenja proračuna Ministarstava je u periodu ožujak – svibanj 2021. godine vršio kontrolu ispravnosti i kompletnosti financijskih izvješća proračunskih korisnika. U izvješćima o izvršenju proračuna za 2020. godinu, najčešće greške koje su konstatirane kod pojedinih proračunskih korisnika odnosile su se na tabele 6 i 6/1 – Pregled kapitalnih ulaganja po vrstima i projektima za 2020. godinu, te neusuglašenost između iskazanih podataka na klasi 0 i 8. Također je konstatirano da se kroz više godina kod istih proračunskih korisnika ponavljaju iste ili slične greške prilikom sačinjavanja godišnjeg izvješća, a česte su i tehničke greške prilikom preuzimanja/prepisivanja podataka iz ISFU sustava.

Postupcima revizije, analizom bilješki uz financijska izvješća, kod pojedinih proračunskih korisnika, konstatirano je da iste ne sadrže detaljnija obrazloženja i informacije o saldima konta potraživanja, kao ni informacije o izvršenom popisu imovine i obveza na dan 31.12. tekuće godine. Nadalje, uočeno je da su navedena kratka obrazloženja godišnjeg izvršenja proračuna, kao i kratka obrazloženja za bilančne pozicije navedene u bilanci stanja. Također, u sklopu godišnjeg financijskog izvješća nisu blagovremeno dostavljeni Izvješće o radu za 2020. godinu, kao ni Informacija o korektivnim radnjama koje su poduzete s ciljem realizacije preporuka revizije iz prethodne godine, nedostaju obrazloženja o primjeni pravilnika za telefone, vozila i reprezentaciju, obrazloženja realizacije sudbenih presuda i izvršenja, te obrazloženja strukture prihoda. Kod jednog proračunskog korisnika uočeno je da propisane obrasce seta financijskih izvješća, osim Izjave o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva, nije potpisao ministar, već pomoćnik ministra u sektoru za financijsko-materijalne poslove i unutarnju podršku.

Sukladno članku 36. Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH, odnosno članku 1. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH, institucije BiH obvezuju se da godišnja financijska izvješća (obrasce i tekstualna obrazloženja) objavljuju na svojoj web stranici 10 dana nakon usvajanja istih od strane nadležnih organa, a najkasnije do 30.06. tekuće godine za godišnje financijsko izvješće iz prethodne godine. Nakon objavljivanja godišnjih financijskih izvješća na svojim web stranicama, proračunski korisnici se obvezuju da o istom pismeno obavijeste Ministarstvo financija i trezora BiH i Ured za reviziju institucija BiH. Isto je navedeno u Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju Proračuna proračunskih korisnika za period 01.01.-31.12.2020. godine.

Uvidom u dostavljenu dokumentaciju i nakon pregleda web stranica proračunskih korisnika, konstatirali smo da određeni proračunski korisnici nisu u propisanom roku objavili svoja financijska izvješća ili dostavili informaciju Ministarstvu financija i trezora BiH i Uredu za reviziju institucija BiH.

5. PRORAČUN

Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine, kao nadležna institucija za pripremu proračuna i financiranje proračunskih institucija u skladu sa proračunskim kalendarom, blagovremeno je pokrenulo aktivnosti na pripremi i izradi Dokumenta okvirnog proračuna za razdoblje 2020.-2022. godina. U skladu sa proračunskim kalendarom, 31.1.2019. godine dostavljena je Instrukcija za proračunske korisnike¹⁰ s proračunskim kalendarom za pripremu Dokumenta okvirnog proračuna i godišnjeg proračuna, kao i smjernice za pripremu tabela prioriteta proračunskih korisnika po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, koje predstavljaju ulazne elemente za izradu Dokumenta okvirnog proračuna. Međutim, sa ostalim aktivnostima definiranim Zakonom o financiranju institucija BiH¹¹, koje su se trebale realizirati u postupku pripreme i usvajanja proračuna se kasnilo, što je u konačnici rezultiralo i neblagovremenim usvajanjem Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu (u daljnjem tekstu: Zakon o proračunu).

Fiskalno vijeće BiH, kao nadležno tijelo za koordinaciju fiskalne politike u BiH u cilju osiguravanja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta BiH bilo je u obvezi sačiniti Prijedlog dokumenta Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH, temeljem kojeg bi se do 31. svibnja 2019. godine zaključio Sporazum o usvajanju dokumenta Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za period 2020.-2022. godine. Međutim, navedeni Sporazum je zaključen tek 27.12.2019. godine, na 1. sjednici Fiskalnog vijeća BiH. S obzirom na to da je Sporazum osnova za sačinjavanje Dokumenta okvirnog proračuna za 2020. – 2022. godine, a da se značajno kasnilo sa usvajanjem istog, Ministarstvo financija i trezora je proceduru izrade Prijedloga proračuna pokrenulo i provodilo na osnovu ranije usvojenog Dokumenta okvirnog proračuna BiH za period 2019-2021. godina. Zbog značajnog kašnjenja u donošenju temeljnog i ulaznog dokumenta za sačinjavanje Dokumenta okvirnog proračuna za period 2020 – 2022. godina, ali i činjenice da su značajne aktivnosti provedene na sačinjavanju prijedloga Zakona o proračunu za 2020. godinu, Ministarstvo financija i trezora nije Vijeću ministara BiH dostavljalo na usvajanje Dokument okvirnog proračuna za period 2020 – 2022. godina. U skladu sa zakonskim odredbama, Ministarstvo je bilo u obvezi da do 15.6.2019. godine Vijeću ministara BH dostavi navedeni dokument, kako bi Vijeće ministara BiH do 30.6.2019. godine isti razmatralo i usvojilo.

Analizirajući dokumente i dinamiku donošenja proračuna za 2020. godinu može se konstatirati da je zaključenim Sporazumom o usvajanju dokumenta Globalnog okvira fiskalne bilance i politika u BiH za period 2020.-2022. godine utvrđeno da će okvir proračuna institucija BiH u 2020., 2021. i 2022. godini iznositi 996.000.000 KM, uz izdvajanje prihoda od neizravnih poreza u iznosu od 780.000.000 KM.

Imajući u vidu definirani okvir za financiranje institucija Ministarstvo je blagovremeno proračunskim korisnicima dostavilo Instrukciju za proračunske korisnike broj 2 sa izvedenim indikativnim gornjim granicama rashoda po svakom proračunskom korisniku. Pri čemu je ukupna indikativna gornja granica (uključujući izravne transfere i sredstva proračunske pričuve) određena u iznosu 966.000.000 KM. Planiranje sredstava za plaće je vršeno na bazi obračuna po osnovici od 475,69 KM, a visina ostalih naknada planirana je sukladno važećim odlukama Vijeća ministara BiH.

Prema dostavljenim zahtjevima proračunskih korisnika, u 2020. godini ukupno se zahtijevalo 1.380.900.000 KM proračunskih sredstava. Po održanim konsultacijama sa svim proračunskim korisnicima izvršena je korekcija proračunskih zahtjeva, uz definiranje prioriteta. Ministarstvo financija i trezora je sačinilo Nacrt zakona o proračunu za 2020. godinu u iznosu 996.000.000 KM, a u skladu sa definiranim Globalnim okvirom fiskalne bilance i politika u BiH za 2020. godinu. Međutim,

¹⁰ Akt MFT broj: 05-02-2-1170-1/19 od 31.1.2029. godine

¹¹ Službeni glasnik BiH br: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

i pored činjenice da je Globalni okvir fiskalne balance i politika u BiH za 2020. godinu usvojen 27.12.2019. godine Ministarstvo financija i trezora je Prijedlog proračuna Vijeću ministara dostavilo tek 17.3.2020. godine, što je prouzrokovalo još veće kašnjenje u usvajanju proračuna. Navedeni dokument je sa zakašnjenjem od pet mjeseci (Zakonom definiran rok je bio do 1.10.2019. godine) dostavljen Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje¹². Vijeće ministara je na 6. vanrednoj sjednici, održanoj 24.3.2020. godine utvrdilo Nacrt zakona o proračunu za 2020. godinu i 30.3.2020. godine dostavilo Predsjedništvu na dalje postupanje.

Predsjedništvo BiH je dostavljeni Nacrt zakona o proračunu za 2020. godinu razmatralo na 10. redovitoj sjednici, održanoj 6.4.2020. godine i usvojilo zaključak da se ponovo razmotri Nacrt zakona o proračunu za 2020. godinu, uzimajući u obzir izvanredne okolnosti koje su nastupile nakon prvobitne izrade Nacrta zakona o proračunu, te da se isti prilagodi situaciji prouzrokovanoj pandemijom koronavirusa. Zaključeno je da se predvide uštede na strani rashoda, pri tome poštujući okvir proračuna institucija BiH, te da se tako osigurana sredstva predlože na posebnoj stavci kojom bi se pomoglo u otklanjanju ekonomskih šteta nastalih uslijed pandemije.

U skladu sa navedenim Zaključkom Predsjedništva BiH¹³ pristupilo se izradi novog Nacrta zakona o proračunu za 2020. godine. Vijeće ministara BiH je 18.6.2020 godine utvrdio novi Nacrt zakona o proračunu za 2020. godine koji je 23.6.2020. godine prosljeđen Predsjedništvu BiH na razmatranje.

Predsjedništvo BiH je na 68. izvanrednoj sjednici, održanoj 26.6.2020 godine, utvrdilo Prijedlog zakona o proračunu za 2020. godinu (zakonski rok 1. studeni 2019. godine) koji je Ministarstvo financija i trezora BiH istog dana, po ovlaštenju Predsjedništva, prosljedilo Parlamentarnoj skupštini na odlučivanje. Prema Zaključku Predsjedništva izvršena je korekcija prijedloga proračuna, kojom su za 754.000 KM umanjena sredstva na poziciji Parlamentarna skupština - kapitalni izdaci, a uvećana raspoloživa sredstva na poziciji Fond za saniranje ekonomske štete.

U skladu sa Zakonom o financiranju institucija BiH,¹⁴ Parlamentarna skupština BiH razmatra prijedlog zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH koji podnosi Predsjedništvo BiH i u skladu sa vlastitim poslovnikom usvaja zakon o proračunu za narednu godinu do 31. decembra tekuće godine. S obzirom na to da se značajno kasnilo, odnosno odstupalo od zakonom definiranih rokova za izradu proračuna, Zakon o Proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu¹⁵ donesen je u srpnju 2020. godine. Na osnovu članka IV 4. a), b) i c) i članka VIII 1. Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je, na 10. hitnoj sjednici Zastupničkog doma, održanoj 27. srpnja 2020. godine i na 6. hitnoj sjednici Doma naroda, održanoj 29. srpnja 2020. godine, usvojila navedeni Zakon. Usvojenim Zakonom, ukupni prihodi i rashodi utvrđeni su u iznosu od **1.803.552.931 KM**. Rashodi institucija BiH odobreni su u iznosu **996.000.000 KM**, a rashodi za servisiranje vanjskog duga **807.552.931 KM**.

S obzirom na to da Zakon o proračunu za 2020. godinu nije usvojen sukladno proračunskom kalendaru, Vijeće ministara BiH je donijelo tri odluke o privremenom financiranju¹⁶ na osnovu kojih su se institucije financirale do usvajanja Zakona o proračunu. Odluke su donošene kvartalno i za financiranje institucija BiH odobravana je ¼ sredstava odobrenih Zakonom o Proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2019. godinu.

Po usvajanju Zakona o Proračunu za 2020. godinu pristupilo se izradi operativnih planova za izvršenje proračuna.

¹² Akt MFT broj: 05-02-1-2047-9/20 od 17.3.2020. godine

¹³ Broj: 01-50-1-1181-3/20 od 6.4.2020. godine

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

¹⁵ Službeni glasnik BiH br: 46/20

¹⁶ Službeni glasnik BiH, br: 6/20, 21/20 i 43/20

Procesom revizije proračunskih korisnika, analizirajući zahtjev za proračun Institucije ombudsmana za zaštitu potrošača, uočeno je da bez validnog objašnjenja navedenoj instituciji odobreno dostavljanje u siječnju 2020. godine, po drugi put korigiranog zahtjeva za proračun, kojim je tražena izmjena prvobitno tražene dinamike upošljavanja. Točnije, korigiranim zahtjevom za proračun zahtijevano je povećanje broja uposlenih za jedno lice, što je u konačnici i odobreno. I pored činjenice da je na redovnom sastanku u svezi proračunskog zahtjeva za 2020. godinu odobreno da se, zbog novih planova i pravaca djelovanja navedene institucije koji su nastupili imenovanjem novog rukovodstva dostavi korigirani zahtjev za proračun, ostaje nejasna činjenica koji su razlozi za odobravanje dostavljanja zahtjeva za proračun u siječnju 2020. godine (detaljnije u Izvješću o izvršenoj reviziji Institucije ombudsmana za zaštitu potrošača za 2020. godinu - www.revizija.gov.ba).

Tijekom godine, prema prezentiranim podacima, izvršena je izmjena i korekcija usvojenog Zakona o proračunu kojom su sredstva uvećana za 250.301.043 KM, tako da su ukupna raspoloživa sredstva, uključujući i sredstva za servisiranje vanjskog duga u 2020. godini iznosila **2.053.853.974 KM**. S obzirom na to da je korekcija u potpunosti izvršena na poziciji rashoda institucija, konačna raspoloživa sredstva na poziciji rashodi institucija iznosila su **1.246.301.043 KM**.

Analizirajući dinamiku usvajanja proračuna može se konstatirati da se značajno kasnilo, odnosno da su svi koji učestvuju u donošenju ključnih dokumenata za izradu proračuna kasnili u odnosu na zakonom definirane rokove. Prvenstveno se kasnilo sa usvajanjem akta Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH što se reflektiralo i na realizaciju drugih aktivnosti koje slijede. Dokument okvirnog proračuna, koji sadrži makroekonomske prognoze, projekcije prihoda, politike potrošnje i proračunske gornje granice rashoda za proračunske korisnike za sljedeću i naredne dvije fiskalne godine i predstavlja preliminarne nacrt proračuna za narednu godinu nije ni usvojen od strane Vijeća ministara BiH. Ministarstvo financija i trezora nije, i pored činjenice da se kasni sa usvajanjem proračuna, ubrzalo aktivnosti na izradi Prijedloga zakona o proračunu, navedeni dokument je po usvajanju Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH poslije tri mjeseca prosljeđen Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. I pored činjenice da je zakonom definiran način financiranja institucija u slučaju neusvajanja zakona o proračunu, odnosno da su sredstva za financiranje rada institucija osigurana na osnovu odluka o privremenom financiranju, ovakvo postupanje u kontinuitetu značajno utječe i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih, planiranih aktivnosti institucija. Imajući u vidu činjenicu da se financiranje institucija i u 2019. godini u potpunosti realiziralo u skladu sa odlukama o privremenom financiranju te je isto nastavljeno do kraja srpnja 2020. godine, neupitno je da se to reflektiralo i na ostvarivanje ciljeva institucije, jer je poslovna klima bila neizvjesna. Neblagovremeno usvajanje proračuna onemogućava proračunske korisnike da na vrijeme pokrenu planirane procedure javnih nabava za kapitalna ulaganja, kao i provođenje drugih projekata koji su neophodni za redovite aktivnosti iz nadležnosti institucija BiH. Također, neblagovremeno usvajanje proračuna značajno povećava rizik od neefikasnog poslovanja i trošenja javnih sredstava.

PREPORUKA 8

Potrebno je da Vijeće ministara i Ministarstvo, svako iz svoje nadležnosti, ulože dodatne napore kako bi proračun institucija BiH bio usvojen pravodobno, uz poštovanje propisanih procedura i proračunskog kalendara, a sve u cilju efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH i jačanja povjerenja u rad istih.

Prestrukturiranje rashoda: Nakon usvajanja Zakona o Proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu, Ministarstvo je 11.08.2020. godine donijelo Instrukciju za prestrukturiranje rashoda proračunskih korisnika za 2020. godinu, u kojoj je navedeno da se proračunskim korisnicima može odobriti prestrukturiranje rashoda u okviru odobrenog proračuna za 2020. godinu. U tijeku 2020. godine nije bilo neriješenih zahtjeva za prestrukturiranje rashoda korisnika.

Prema informacijama Ministarstva, u tijeku 2020. godine donesene su 92 odluke o prestrukturiranju rashoda za 61 proračunskog korisnika u ukupnom iznosu od 27.521.872 KM ili 2,76 % u odnosu na Proračun za 2020. godinu (996.000.000 KM), odnosno 2,78 % u odnosu na izvršenje Proračuna za 2020. godinu u izvještajnom periodu (989.089.130 KM). Kao najčešći faktori koji su bitno utjecali na potrebu prestrukturiranja odobrenih rashoda proračuna za 2020. godinu, Ministarstvo navodi sljedeće: znatna umanjena proračuna u odnosu na proračunski zahtjev korisnika, osiguranje sredstava za prevazilaženje problema uslijed nastalih ekonomskih šteta uzrokovanih pandemijom koronavirusa, kasno usvajanje proračuna, nemogućnosti provođenja postupka javnih nabava (nedovoljan broj tehnički prihvatljivih ponuda, žalbe i sl.), nedostatak informacija u sektorima/odsjecima za financijsko-materijalno poslovanje (plan nabava izmijenjen u odnosu na dostavljeno), rashodi nastali uslijed migrantske krize te nepredviđenih rashoda i izdataka na koje proračunski korisnici nisu mogli utjecati niti iste predvidjeti prilikom planiranja proračuna.

Prestrukturiranje sredstava s pozicije bruto plaća nije bilo zabranjeno u proračunskoj 2020. i 2019. godini. Prethodnih godina, sredstva na poziciji Bruto plaće i naknade nisu se mogla prestrukturirati i u druge namjene, izuzev u slučaju izmjene propisa koji je u direktnoj vezi s bruto plaćama i naknadama. Usmeno je obrazloženo kako je ovakvo postupanje uvjetovano smanjenjem proračuna koji je prouzrokovano pandemijom koronavirusa.

Također, za tri proračunska korisnika je izvršeno prestrukturiranje rashoda temeljem odluka Vijeća ministara BiH (Ministarstvo obrane BiH¹⁷ - povećanje kapitalnih izdataka zbog višegodišnjeg projekta, Uprava za neizravno oporezivanje BiH¹⁸ - povećanje kapitalnih izdataka zbog višegodišnjih projekata te Ministarstvo pravde BiH¹⁹ - povećanje kapitalnih izdataka zbog višegodišnjeg projekta).

Prema dostavljenim podacima Ministarstva, u konačnici su, ukupnim prestrukturiranjem umanjeni tekući izdaci u iznosu od 11.326.880 KM i tekući transferi i grantovi u iznosu od 265.000 KM, a povećani su kapitalni izdaci u iznosu od 11.591.880 KM. Kod tekućih izdataka najveći iznos povećanja evidentiran je na naknadama troškova uposlenih i skupštinskih predstavnika, u iznosu od 3.874.400 KM i na izdacima za energiju i komunalne usluge, u iznosu od 1.264.300 KM, a najveći iznosi umanjena evidentirani su na izdacima za tekuće održavanje, u iznosu od 5.989.985 KM²⁰ i bruto plaćama i naknadama 5.318.600 KM. Kod kapitalnih izdataka najveće povećanje evidentirano je na nabavi opreme, u iznosu od 7.236.344 KM i nabavi stalnih sredstava u obliku prava, 3.597.562 KM.

U određenim slučajevima, Ministarstvo financija i trezora BiH je, prilikom donošenja odluke o prestrukturiranju rashoda za pojedine proračunske korisnike, ukazivalo na činjenicu da se značajno mijenjala struktura proračuna u odnosu na odobrenu strukturu u redovnoj parlamentarnoj proceduri, te je stoga sugeriralo unaprijeđenje procedure planiranja i praćenja izvršenja proračuna, odnosno uspostavljanje odgovarajućih internih financijskih kontrola.

Programsko planiranje proračuna: Strategija reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH za 2017.-2020. godinu, koju je Vijeće ministara BiH usvojilo 2016. godine imala je za cilj osiguranje fiskalne održivosti, unapređenje upravljanja javnim financijama, te ostvarenje rezultata koji će omogućiti unapređenje funkcioniranja sustava proračuna, izvršenja proračuna, interne i eksterne revizije. Na osnovu spomenute Strategije, Ministarstvo je, zajedno sa entitetskim ministarstvima financija i Upravom za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine, apliciralo za sredstva iz Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA 2017) za reforme proračunskih dokumenata u programskom formatu i izmijenu zakona na svim nivoima vlasti za uvođenje usvajanja proračuna u

¹⁷ Odluka Vijeća ministara br. 306/20

¹⁸ Odluke Vijeća ministara br. 294/20 i 295/20

¹⁹ Odluka Vijeća ministara br. 275/20

²⁰ Uključujući i Grantove drugih nivoa vlasti u iznosu od 2.000 KM

programskom formatu. U okviru sredstava odobrenih kroz IPA 2017, planirana je i obuka uposlenih u Ministarstvu i proračunskim korisnicima za primjenu programskog proračuna, kao i priprema proračunskih dokumenata i dokumenata u programskom formatu. Prema prezentiranim podacima, od svibnja 2020. godine implementira se IPA projekt „Daljnja podrška jačanju upravljanja javnim financijama“, u okviru kojeg je planirana aktivnost izmjena i dopuna Zakona o financiranju institucija BiH, u cilju usvajanja i praćenja proračuna institucija BiH i u programskom formatu. Predviđeno trajanje IPA projekta je 30 mjeseci od početka realizacije projekta.

I pored činjenice da je Vijeće ministara BiH blagovremeno usvojilo Strategiju reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH za period 2017.-2020, entitetske institucije to nisu učinile. U tijeku 2018. godine, Federacija BiH i Brčko distrikt BiH su usvojili strategije reforme upravljanja javnim financijama za period 2017.– 2020. godine, dok Republika Srpska do kraja 2020. godine nije usvojila predmetni dokument, tako da za navedeni period nije usvojena ni zajednička strategija reforme upravljanja javnim financijama u BiH, koja bi bila temelj za reformu javnih financija na svim razinama vlasti.

Prema dobivenim informacijama, Ministarstvo financija i trezora BiH, od svibnja 2020. godine, koordinira aktivnostima radne grupe u procesu izrade strateškog dokumenta za unapređenje upravljanja javnim financijama u institucijama BiH za budući period 2021.-2025, a u suradnji sa i uz pomoć eksperata MMF-a. Istovremeno, entiteti i Brčko distrikt BiH uz istu tehničku pomoć i po istoj metodologiji pripremaju svoje analogne strateške dokumente. Po okončanju ovih aktivnosti, na svim razinama vlasti, stvorit će se temelj za objedinjavanje dokumenta u jednu strategiju unaprjeđenja upravljanja javnim financijama u Bosni i Hercegovini. Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva financija i trezora, usvojilo je novu Strategiju reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2021.-2025. godina u veljači 2021. godine. Prema očekivanjima uposlenih u Ministarstvu financija i trezora objedinjavanje navedena četiri strateška dokumenta u jedan dokument, kao i sačinjavanje akcijskog plana provođenja realizirati će se u 2021. godini. U skladu sa akcijskim planom Strategije reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2021.-2025. godine, usvajanje proračuna institucija BiH u programskom formatu planirano je u 2023. godini (proračun za 2024. godinu).

Cijeneći činjenicu da institucije BiH nisu jedini učesnik u ovom projektu, nadamo da će se ubrzano nastaviti aktivnosti u svezi s implementacijom Strategije reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine, koja ima za cilj unaprjeđenje procesa planiranja proračuna i uspostavljanje programskog planiranja proračuna u potpunosti utemeljenog na aktivnostima i ciljevima proračunskih korisnika, kao i izvješćivanje o ostvarenim aktivnostima, ciljevima i pripadajućim troškovima.

6. IZVRŠENJE PRORAČUNA

Prema prezentiranim podacima u Pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2020. godinu, **ukupno ostvareni rashodi proračuna institucija BiH u 2020. godini iznose 1.728.288.305 KM**, od čega rashodi institucija iznose **989.089.130 KM**, a servisiranje vanjskog duga **744.530.104 KM**, isključujući sredstva izvršena proračunom institucija BiH za otplatu duga državnih institucija u iznosu od **5.330.929 KM**. Ukupno ostvareni rashodi institucija BiH za 2020. godinu veći su za 104.123.493 KM od ukupno ostvarenih rashoda institucija BiH u 2019. godini. **Tekući izdaci** ostvareni su u iznosu od **829.706.266 KM** ili 93% u odnosu na ukupni proračun, koji za ovu poziciju iznosi 890.668.647 KM. **Tekući grantovi i transferi** ostvareni su u iznosu od **65.917.266 KM** ili 85% od ukupno raspoloživih sredstava na ovoj poziciji (77.508.106 KM). **Kapitalni grantovi i transferi** ostvareni su u iznosu od **2.257.900 KM** ili 53% u odnosu na ukupno raspoloživi proračun za ovu poziciju.

Izdaci za inozemne kamate ostvareni su u iznosu od **871.687 KM** ili 89% od ukupno raspoloživih proračunskih sredstava na ovoj poziciji i manji su za 67.833 KM u odnosu na realizaciju u prethodnoj godini. **Kapitalni izdaci** ostvareni su u iznosu od **85.876.770 KM** ili 32% u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva odobrena proračunom. Značajnije odstupanje u realizaciji sredstava na ovoj poziciji evidentirano je u odnosu na izdatke realizirane za ovu namjenu u prethodnoj godini. Realizacija sredstava u 2020. godini je veća za 59.691.091 KM ili 228% u odnosu na realizaciju u 2019. godini. Razloge odstupanja možemo tražiti u neblagovremenom donošenju zakona o proračunu, koji značajno utiče na realizaciju planiranih kapitalnih izdataka. **Vanjske otplate** ostvarene su u iznosu **4.459.241 KM** ili 96% u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva odobrena proračunom za ove namjene. **Izdaci za financiranje vanjskog duga** iznose **744.530.104 KM** ili 92% u odnosu na ukupna sredstva koja su bila odobrena za ovu poziciju (807.522.931 KM) i za 49.159.355 KM su manji u odnosu na prethodnu godinu.

Uvidom u BiH Konsolidiranu bruto bilancu konstatirali smo odstupanja stanja na pozicijama 6138 – izdaci za osiguranje i troškovi platnog prometa, 6162 – izdaci za inozemne kamate, 616400 – Ostale naknade vezane za pozajmljivanje i 8232 – vanjske otplate u odnosu na stanje iskazano u pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2020. godinu (obrazac 2.). Navedena odstupanja se javljaju zbog načina izvješćivanja. Obrazac 2 - Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama je podijeljen na dijelove A – Ukupno rashodi institucija BiH i B – Servisiranje vanjskog duga i prati Tablicu 2 iz Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH. Prema prezentiranim podacima, zbog toga pojedinačni iznosi po sintetičkim ekonomskim kategorijama nisu isti kao u BiH Konsolidiranoj bruto bilanci, te su podaci iskazani pod C - Ukupni rashodi, konsolidirani zbog duplog iskazivanja rashoda i izdataka za servisiranje vanjskog duga čiji su korisnici institucije BiH, što je navedeno u napomeni ispod Obrasca 2 (isključujući sredstva za otplatu duga državnih institucija u iznosu od 5.330.929 KM). Razlike su vidljive na ekonomskim kodovima 613800 (iznos od 40.900 KM na fondu 40 se odnosi za servisiranje duga), 616200 (iznos od 119.859.264 KM na fondu 40 se odnosi za servisiranje duga), 616400 (iznos od 9.933.216 KM na fondu 40 se odnosi za servisiranje duga) i 823200 (iznos od 614.696.724 KM na fondu 40 se odnosi za servisiranje duga), koji su iskazani u ukupnom iznosu od 744.530.104 KM u Obrascu 2. pod točkom B - Servisiranje vanjskog duga BiH.

7. PRIHODI I PRIMICI

Ukupni prihodi, primici i financiranje koji su bili na raspolaganju institucijama BiH u 2020. godini iznose 1.011.248.147 KM. Navedeni iznos obuhvata i preneseni višak prihoda iz prethodne godine u iznosu koji je planiran (68.175.000 KM). Ukupno ostvareni prihodi, primici i financiranje iskazani su u Obrascu 1. u Izvješću o izvršenju proračuna institucija i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu.

Tablica br. 3 – Prihodi i primitci

R. b.	Izvori i namjena prihoda	Proračun za 2020. godinu	Ostvareno u 2020. godini	Ostvareno u 2019. godini	Razlika	Postotak
1	2	3	4	5	6 (4-3)	7 (4/3 x100)
A	Prihodi i podrške za financiranje institucija BiH					
I	Porezni prihodi	780.000.000	780.000.000	750.000.000	0	100
II	Neporezni prihodi	146.082.000	147.130.638	162.325.220	1.048.638	101
III	Tekuće podrške iz inozemstva	215.000	12.548.506	12.573.542	12.333.506	5,837
IV	Transferi od drugih razina vlasti	502.000	1.931.387	1.274.529	1.429.387	385

V	Podrške od pravnih lica u zemlji	0	964.930	620	964.930	0
	Ukupno prihodi A (I-V)	926.799.000	942.575.461	926.173.911	15.776.461	102
B	Ostalo financiranje i primici					
VI	Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina	68.175.000	68.175.000	80.899.000	0	100
VII	Primici od sukcesije	682.000	0	5.735.583	-682.000	0
VIII	Primici od prodaje stalnih sredstava	344.000	497.686	234.321	153.686	145
	Ukupno primici i financiranje B (VI-VIII)	69.201.000	68.672.686	86.868.904	-528.314	99
	Ukupno prihodi, financiranje i primici na raspolaganju institucijama (A+B)	996.000.000	1.011.248.147	1.013.042.815	15.248.147	102
C	Prihodi za financiranje vanskog duga BiH	807.552.931	742.944.845	793.104.401	-64.608.086	92
	Ukupno prihodi institucija i servisiranje međunarodnih obveza (A+B+C)	1.803.552.931	1.748.862.063	1.801.892.736	-54.690.868	97

Prema podacima iz Glavne knjige, ukupni prihodi ostvareni u 2020. godini, bez viška prihoda iz prethodne godine, iznose 943.073.147 KM i u tom iznosu su evidentirani u poslovnim knjigama i u Obrascu 8. kao ukupni prihodi (942.575.461 KM) i primici od prodaje osnovnih sredstava (497.686 KM).

A – Prihodi i podrške za financiranje institucija BiH ostvareni su u iznosu od 942.575.461 KM, sastoje se od poreznih prihoda, neporeznih prihoda, tekuće podrške iz inozemstva, transfera od drugih razina vlasti i tekućih podrški u zemlji.

Porezni prihodi (A-I)

Porezni prihodi se odnose na prihode od neizravnih poreza za financiranje institucija BiH koje uplaćuje Uprava za neizravno oporezivanje BiH. Po ovom osnovu su u 2020. godini ostvareni prihodi u planiranom iznosu od 780.000.000 KM i veći su za 30 milijuna KM od planiranih i ostvarenih prihoda od neizravnih poreza za financiranje institucija BiH u prethodnoj godini.

Neporezni prihodi (A-II)

Neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 147.130.638 KM ili 101% u odnosu na projekciju od 146.082.000 KM. Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovitih aktivnosti iz svoje nadležnosti.

Neporezni prihodi se odnose na prihode: od administrativnih pristojbi (12.022.277 KM), od sudbenih pristojbi (314.870 KM), od posebnih naknada i pristojbi (62.117.053 KM), od pristojbi i naknada u postupku neizravnog oporezivanja (26.667.862 KM), od osobnih putnih isprava i registracije vozila u BiH (19.404.606 KM), od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih poduzeća (11.166.884 KM), od kamata i tečajnih razlika (794.328 KM), od novčanih kazni (5.439.584 KM), te na vlastite prihode (6.978.035 KM) i ostale prihode (2.225.139 KM).

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

Tijekom obavljanja pojedinačnih revizija proračunskih korisnika uočili smo da su izostale inicijative za rješavanje konkretnih problema koje je neophodno riješiti u koordinaciji između institucije i Ministarstva, ali i da kod pojedinih institucija Ministarstvo nije osiguralo adekvatno preuzimanje podataka sa web servisa. Također smo uočili da se ne poštuju u potpunosti odredbe Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine²¹ kojima je propisano da institucije vrše mjesečno sravnjenje prihoda, kao i da u tekstualnom dijelu finansijskih izvješća nisu prezentirani podaci o ukupnim potraživanjima po osnovu novčanih kazni, ni o vrijednosti izrečenih novčanih kazni u 2020. godini.

PREPORUKA 9

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

U Tablici br. 4 su prezentirani problemi sa sravnjenjem prihoda pojedinačnih institucija u 2020. godini.

Tablica br. 4 - Identificirani problemi kod institucija BiH u svezi sa sustavom praćenja i kontrole naplate prihoda²²

Uprava za neizravno oporezivanje BiH: Uprava nema tehničkih mogućnosti za jednostavne provjere o uplatama i sravnjenje prihoda od administrativnih pristojbi u Glavnoj knjizi, ali se zajedničkim aktivnostima sa Ministarstvom pokušavaju osigurati preduvjeti za preuzimanje podataka o uplatama putem web servisa s tim da se puna primjena očekuje tek u narednom razdoblju. Također, postoji i problem u naplati pristojbi prinudnim putem, jer porezne uprave entiteta smatraju da nisu nadležne, a rizik od nastanka zastare prava na naplatu taksi je značajan.

Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka: Očekivana suradnja i pomoć Ministarstva za rješavanje pitanja elektronskog sravnjenja prihoda je i dalje izostala, zbog čega je Agencija osigurala pomoćnu evidenciju o izdanim i naplaćenim osobnim dokumentima i pomoću iste analitičkim postupcima vrši mjesečno uspoređivanje sa prihodima, a iznosi naplaćenih prihoda po svim osnovama približno odgovaraju iznosima prikazanim u Glavnoj knjizi.

Služba za poslove sa strancima BiH: Naplaćeni prihodi Službe nisu sravnjeni na način propisan Pravilnikom o računovodstvu u institucijama BiH niti je osiguran minimum kontrolnih postupaka kod uspostavljanja pomoćnih evidencija koje su osnova za sravnjenje.

Granična policija BiH: Podaci o postotnom izvršenju novčanih kazni koji se prezentiraju u izvješćima realizacije (sintetika) i dalje nisu točni, jer se uplate izvršene u roku od osam dana po izdanom prekršajnom nalogu postotno, ne generiraju kao 100% realizirane. IDDEEA je nadležna za vođenje evidencije novčanih

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

²² Detaljnija zapažanja o problematici prihoda stoje u pojedinačnim izvješćima o obavljenoj finansijskoj reviziji proračunskih korisnika za 2020. godinu

kazni i prekršajnu evidenciju, kao i za projektiranje razvoj i održavanje softverskih rješenja potrebnih za vođenje evidencija, međutim i pored činjenice da uspostavljeni registar novčanih kazni nije u punoj mjeri pouzdan nije izvršena dogradnja sustava.

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH: Jedan dio prihoda je sravnjen korištenjem podataka iz informacijskog sustava čija je glavna namjena i funkcija praćenje i izdavanje odgovarajućih dokumenata iz oblasti prometa, a drugi dio prihoda je sravnjen na osnovu pomoćnih tabelarnih evidencija. I dalje postoji prostor za unapređenjem postupaka sravnjenja pojedinih vrsta prihoda za koje nisu osigurani uvjeti za uparivanje.

Ministarstvo civilnih poslova BiH: Ministarstvo je uspostavilo sustav kontrole nad naplatom sredstava čija uplata je izvršena u zemlji, ali sustavno nije osigurano da se, kroz bazu podataka - Evidencija o prestanku državljanstva BiH, filtriraju podaci o predmetima koji su zaprimljeni putem diplomatsko-konzularne mreže BiH u svijetu, a samim tim ni podaci o sredstvima koja su po tom osnovu uplaćena u inozemstvu. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je dostavilo podatke o ostvarenim prihodima u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH u 2020. godini, ali postojeća baza podataka nije u potpunosti operativna.

Ured za razmatranje žalbi BiH: Ukupno iskazani prihodi na 31.12.2020. godine ne predstavljaju stvarni prihod jer u Glavnu knjigu nisu evidentirane obveze za povrat naknada temeljem donesenih rješenja o povratu naknada u iznosu od 1.084.519 KM koja se odnose na žalbe iz 2020. godine.

Pored sravnjenja prihoda postoje i drugi faktori i problemi koji su utjecali na naplatu ukupnih prihoda koje ostvaruju institucije BiH ili njihovo iskazivanje u poslovnim knjigama i izvješćima. Tako se jedan od problema odnosi na naplatu prihoda u Pravobraniteljstvu BiH, a tiče se problematike naplate potraživanja iz predmeta po osnovu izvršavanja kaznenih presuda. Zbog nepostojanja imovine koja se nalazila u posjedu osobe koja je osuđena ne postoji mogućnost naplate samog potraživanja. Također, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH nije bila u mogućnosti fakturirati i naplatiti propisane naknade zračnim operaterima koji obavljaju promet preko zračnih luka u Mostaru, Tuzli i Banjoj Luci jer ovi operatori ne dostavljaju propisana mjesečna izvješća o prevezenim putnicima/robi/teretu u odlasku sa zračne luke. Po zaključku Vijeća ministara BiH, Direkcija je sačinila Nacrt odluke o dopuni Odluke o visini naknade koju plaćaju operateri zrakoplovstva u dijelu koji se odnosi na sankcioniranje operatera zračne luke zbog nedostavljanja izvješća, ali u procesu e-konsultacija nije dobiven pozitivan odgovor nadležnih entitetskih ministarstava. O navedenom je obaviješteno i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH. Putem Pravobraniteljstva BiH su, u siječnju 2021. godine, pokrenuti sudbeni sporovi protiv operatera zračnih luka za naknadu štete (ukupna vrijednost tri spora iznosi 2.106.970 KM).

Kod Ministarstva vanjskih poslova BiH konstatirani su problemi sa umanjenjem prihoda na konzularnim računima u DKP-ima BiH zbog plaćanja bankarskih usluga, kao posljedica postupanja neusklađenog sa Naputkom za naplatu i transfer prihoda od konzularnog poslovanja. Sud BiH ima problem pravovremene naplate sudbenih pristojbi zbog ograničenja realizacije prinudne naplate od fizičkih osoba utvrđenih važećim propisima. Radna grupa pri Ministarstvu pravde BiH radi na prijedlogu izmjene važećih propisa kojim bi se trebali otkloniti ovi nedostaci.

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

PREPORUKA 10

Potrebno je da Ministarstvo nastavi aktivnu suradnju sa proračunskim korisnicima koji ostvaruju prihode, kroz analizu dostavljenih zahtjeva, nadogradnju i omogućavanje korištenja servisa za sravnjenje prihoda.

Napominjemo da se u tijeku 2021. godine obavlja revizija učinka na temu temeljnih pretpostavki za upravljanje pristojbama i naknadama institucija BiH, koja će detaljnije obraditi problematiku nepostojanja pretpostavki za upravljanje sustavom pristojbi i naknada. Sve institucije Bosne i Hercegovine koje kontinuirano ostvaruju prihode iz svoje nadležnosti, bilo u većem ili manjem iznosu i naplaćuju ih putem Jedinstvenog računa trezora, predstavljaju značajnu kariku sustava financiranja institucija Bosne i Hercegovine. Prikupljanje različitih vrsta prihoda, u većini slučajeva, podrazumijeva zahtjevne poslovne procese za koje institucije Bosne i Hercegovine moraju imati potrebne ljudske i materijalne resurse. Podrška u jačanju postojećih kapaciteta prikupljanja i naplate prihoda pojedinačnih institucija Bosne i Hercegovine, bi trebala biti prepoznata od strane nadležnih institucija, uzimajući u obzir da postoji potencijal prikupljanja prihoda u većem opsegu u odnosu na dosadašnja ostvarenja.

Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih poduzeća ostvareni su u ukupnom iznosu od 11.166.884 KM. Iznos od 10.500.000 KM iskazan je kao prihod od nefinansijskih javnih poduzeća, a ostvaren je po osnovu uplate naknade tri operatera za izdavanje dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sustava. Vijeće ministara je u Odluci o dozvolama za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sustava²³ utvrdilo naknadu za dozvolu koja po operateru iznosi 17.500.000 KM i uplaćuje se u pet jednakih rata, u rokovima koji su utvrđeni u odluci. U tijeku 2020. godine, sva tri operatera u BiH su drugu ratu uplatila u utvrđenim iznosima od po 3.500.000 KM u ugovorenom roku.

Prihodi od kamata i tečajnih razlika su ostvareni u iznosu od 794.328 KM, od čega prihodi od kamata na oročena sredstva iznose 548.615 KM. Kamata je naplaćena na osnovu plana otplate dostavljenog iz banaka u kojima je izvršeno oročavanje.

Tekuće podrške iz inozemstva (A-III)

U razdoblju od 01.01. do 31.12.2020. godine su ostvareni prihodi po osnovu tekuće podrške iz inozemstva u iznosu od 12.548.506 KM. Tekućom podrškom u novčanom obliku obuhvaćene su sve namjenske donacije doznačene iz inozemstva od stranih vlada i organizacija, kao podrška pojedinim institucijama BiH. Ostvareni iznos je veći od planiranog za 12.333.506 KM jer većina proračunskih korisnika u zahtjevu za proračun ne planira prilive od donacija. Donacije se stavljaju na raspolaganje institucijama kada novčana sredstva budu uplaćena od strane donatora, a ne kada su planirana (i odobrena).

Transferi od drugih razina vlasti (A-IV)

Transferi od drugih razina vlasti realizirani su u iznosu od 1.931.387 KM i veći su za 1.429.387 KM od planiranih. U okviru ove grupe prihoda nisu planirana sredstva koja su zakonskim propisima predviđena za financiranje pojedinih institucija ili tijela kao što su Fiskalno vijeće BiH, financiranje rada koordinacijskih odbora VRI i središnjih harmonizacijskih jedinica.

Podrške od pravne osobe u zemlji (A-IV)

U 2020. godini je ukupno uplaćeno 964.930 KM namjenskih sredstava – podrške od pravnih osoba u zemlji, koja predstavljaju donacije određenim institucijama BiH. Za Memorijalni centar Srebrenica je uplaćeno 219.428 KM i 745.502 KM za Ministarstvo sigurnosti BiH za borbu protiv COVID-19.

B – Ostalo financiranje i primici prikazani u iznosu od 68.672.686 KM, a obuhvataju preneseni višak sredstava iz prethodnih godina (68.175.000 KM) i primitke od prodaje stalnih sredstava (497.686 KM).

²³ Službeni glasnik BiH, broj 23/19

Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina iskazan je kao ostvareni primitak u iznosu koji je planiran (68.175.000 KM). Kako se radi o obračunskoj kategoriji koja je bila na raspolaganju tijekom godine za pokriće viška rashoda nad prihodima, ista ne bi trebalo da se prikazuje kao ostvareni prihod u 2020. godini u Obrascu 1-Pregled prihoda, primitaka i financiranja. Višak prihoda iz prethodne godine iskorišten je u iznosu ostvarenog viška rashoda nad prihodima za 2020. godinu (47.601.241 KM - opširnije u točki 11 - Financijski rezultat). Ističemo da su Pravilnikom o financijskom izvješćivanju²⁴ utvrđeni obrasci za izvješćivanje i u kome je Obrazac 1 predviđen za popunjavanje u institucijama proračunskim korisnicima, a razlikuje se i po formi i sadržaju od Obrasca 1 koji Ministarstvo popunjava i dostavlja uz Izvješće o izvršenju proračuna za institucije BiH.

PREPORUKA 11

Ponovo preporučamo Ministarstvu da razmotri način prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i financiranja (Obrazac 1 - uz Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH).

Ostvareni prihodi po osnovu prodaje stalnih sredstava u iznosu od 497.686 KM odnose se na prodaju službenih automobila putem javnog nadmetanja (licitacije) u iznosu od 482.627 KM i prodaju opreme u vrijednosti 15.059 KM.

C – Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH prikazani su u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH u iznosu od 742.944.845 KM koji odgovara podacima u Glavnoj knjizi trezora, ali nisu obuhvaćeni postupcima revizije.

8. RASHODI

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu²⁵, planirani su rashodi institucija BiH u ukupnom iznosu od 996,00 mil. KM. Zakonom odobreni proračun je korigiran za 250,30 mil. KM. Ukupni korigirani proračun iznosio je 1.246,30 mil. KM. Izvršenje korigiranog proračuna iznosilo je 998,08 mil. KM ili 79%.

Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama dat je u sljedećoj tablici:

Tablica br. 5 – Rashodi po ekonomskim kategorijama

R. br.	OPIS	Proračun 2020.	Izmjene i dopune ²⁶	Korigirani proračun 2020. (3+4)	Izvršenje 2020.			Razlika (5-9)	% (9/5)
					Proračunski korisnici	Izravni transferi sa JRT	Ukupno (6+7)		
1	2	3	4	5	6	7	9	10	8
1	Tekući izdaci	872.727.000	17.941.647	890.668.647	828.872.406	833.860	829.706.266	60.962.381	93
2	Tekući grantovi i transferi	45.399.000	32.109.106	77.508.106	16.122.543	49.794.723	65.917.266	11.590.840	85
3	Kapitalni grantovi i transferi	802.000	3.460.440	4.262.440	2.257.900	0	2.257.900	2.004.540	53
4	Izdaci za inozemne kamate	976.000	0	976.000	0	871.687	871.687	104.313	89
5	Kapitalni izdaci	41.583.000	223.519.850	265.102.850	82.365.451	3.511.319	85.876.770	179.226.080	32

²⁴ Pravilnik o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17

²⁵ Službeni glasnik BiH, broj 46/20

²⁶ Izmjene i dopune po osnovu rebalansa, prestrukturisanja, preraspodjela, pričuve, namjenskih sredstava i dr.

6	Vanjske otplate	4.633.000	0	4.633.000	0	4.459.241	4.459.241	173.759	96
7	Rezerviranja	29.880.000	-26.730.000	3.150.000	0	0	0	3.150.000	0
UKUPNO:		996.000.000	250.301.043	1.246.301.043	929.618.300	59.470.830	989.089.130	257.211.913	79

Kako je vidljivo iz prethodne tablice, rashodi tekuće godine su manji za 257,21 mil. KM ili 21% u odnosu na korigirani proračun 2020. godine. Na izvršenje rashoda u manjem iznosu od planiranog utjecao je način rada institucija BiH uzrokovan globalnom pandemijom koronavirusa tijekom 2020. godine i privremeno financiranje u prvih sedam mjeseci iste godine.

Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu je usvojen krajem srpnja 2020. godine, do kada su se institucije BiH financirale na osnovu odluka Vijeća ministara BiH o privremenom financiranju, a što je značilo da su se kvartalno mogli izvršavati tekući rashodi u iznosu do ¼ sredstava usvojenog proračuna za prethodnu godinu, da se nisu mogli izvršavati novi kapitalni izdaci i tekući grantovi, dok su se u potpunosti mogli izvršavati rashodi iz namjenskih sredstava od donacija, udruženih sredstava i višegodišnjih kapitalnih izdataka prenesenih iz prethodnih godina.

8.1. Tekući izdaci

Tekući izdaci su ostvareni u iznosu od 829,70 miliona KM ili 93% u odnosu na raspoloživi proračun (890,66 miliona KM). Ovi izdaci učestvuju sa 84% u ukupnim rashodima 2020. godine (989,08 miliona KM).

Pregled tekućih izdataka po ekonomskim kategorijama dat je u sljedećoj tablici:

Tablica br. 6 – Tekući izdaci po kategorijama

R. br.	OPIS	Proračun 2020.	Izmjene i dopune	Korigirani proračun 2020. (3+4)	Izvršenje 2020.	Izvršenje 2019.	% (6/5)	% (6/7)	% učešća (6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Bruto plaća i naknade	574.184.000	-2.807.760	571.376.240	559.902.718	550.629.840	98	102	67.5
2	Naknade troškova uposlenih	127.468.000	4.082.418	131.550.418	127.881.150	116.325.412	97	110	15.4
3	Putni troškovi	11.529.000	61.760	11.590.760	7.062.445	15.852.662	61	45	0.9
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	7.832.000	220.149	8.052.149	6.950.804	6.184.641	86	112	0.8
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	17.157.000	1.391.860	18.548.860	17.259.336	17.946.271	93	96	2.1
6	Nabava materijala	35.416.000	-2.119.591	33.296.409	27.502.347	31.041.156	83	89	3.3
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	10.661.000	-2.118.915	8.542.085	6.734.068	10.233.636	79	66	0.8
8	Unajmljivanje imovine i opreme	26.301.000	-650.832	25.650.168	23.001.577	23.536.062	90	98	2.8
9	Izdaci za tekuće održavanje	26.020.000	-5.343.608	20.676.392	15.397.371	17.542.056	74	88	1.9
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	3.395.000	93.812	3.488.812	2.731.381	2.535.398	78	108	0.3

11	Ugovorene i druge posebne usluge	32.764.000	25.132.355	57.896.355	35.283.068	34.194.285	61	103	4.3
UKUPNO:		872.727.000	17.941.647	890.668.647	829.706.266	826.021.420	93	100	100

8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća

Na 31.12.2020. godine bruto plaće i naknade su iskazane su u iznosu od 559,90 miliona KM ili 98% u odnosu na raspoloživa sredstva. Bruto plaće i naknade učestvuju sa 67,5% u ukupnim tekućim izdacima 2020. godine i prema visini čine najveću grupu izdataka proračuna.

Izdaci za bruto plaće i naknade su veći za 9,27 milijuna KM ili 2% u odnosu na ove izdatke iskazane za 2019. godinu. Prema raspoloživim informacijama povećanje predmetnih izdataka je posljedica povećanja koeficijenata za djelatne vojne osobe u Oružanim snagama BiH, povećanja plaća u pravosudnim institucijama, prijema novoupisanih i unaprjeđenja uposlenih putem internih oglasa u institucijama BiH. Prosječan broj uposlenih za koje su isplaćene bruto plaće i naknade u tekućoj godini bio je 22.257.

Plaće i naknade plaća uposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH²⁷, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužiteljskim institucijama na razini BiH²⁸, internom Odlukom Parlamentarne skupštine BiH²⁹ i internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu BiH³⁰.

Raspoređivanje uposlenih unutar platnih razreda: Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH definirani su platni razredi³¹ i koeficijenti³² za obračun plaća uposlenih, u institucijama BiH, koje se financiraju iz proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH, izuzev plaća i naknada sudaca, tužitelja i određenih kategorija stručnog osoblja u pravosudnim institucijama koje se uređuju posebnim zakonom.

Člankom 55. navedenog Zakona propisano je da se uposlenim na radnim mjestima koja su razvrstana u platne razrede za koje postoji više unutrašnjih platnih razreda³³ dodjeljuju početni (nulti) unutrašnji platni razred, te da se do 30% uposlenih na radnim mjestima razvrstanih u isti platni razred može u 2019. i 2020. godini razvrstati u prvi i drugi unutrašnji platni razred, a u 2020. godini 20% u treći i četvrti unutrašnji platni razred. Od početka 2021. godine ne ograničavaju se godišnje kvote napredovanja i primjenjuje se sistem napredovanja unutar platnih razreda zasnovan na usvojenoj metodologiji i detaljno razrađenim kriterijima propisanim člankom 54. ovog Zakona.

²⁷ Službeni glasnik BiH, broj 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20 i 65/20

²⁸ Službeni glasnik BiH, broj 90/05 i 32/07

²⁹ Odluka o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava zastupnika i izaslanika, broj 03/5-50-14-11-31, 1g/18

³⁰ Odluka o plaćama i naknadama sudija Ustavnog suda BiH, broj: P-314/16 od 20.07.2016. godine i P-314/16-I od 23.01.2020. godine i Odluka o plaćama i naknadama uposlenih u Sekretarijatu Ustavnog suda BiH, broj: P-259/16 od 06.06.2016. godine; P-259/16-I od 22.12.2016. godine; P-259/16-II od 30.12.2019. godine i P-259/16-III od 23.01.2020. godine

³¹ Platni razred je klasifikacioni element koji se utvrđuje za svako radno mjesto u institucijama BiH prema kriterijima, i to prema: vrsti poslova, složenosti poslova radnog mjesta, vrsti i stepenu školske spremne, radnom iskustvu, općim i posebnim znanjima i vještinama utvrđenim pravilnikom, a prema opisu poslova i zadataka, odgovornosti radnog mjesta u odnosu na ukupno funkcioniranje institucije kao i na bazi objektivnih kriterija mjerenja vrijednosti posla.

³² Koeficijent je broj dodijeljen svakoj poziciji razvrstanoj u platne razrede.

³³ Npr.

Platni razred	Radno mjesto	Koeficijenti						
		Nulti	1	2	3	4	5	6
B1	Stručni suradnik	2,10	2,17	2,20	2,25	2,28	2,33	2,37
B2	Viši stručni suradnik	2,35	2,40	2,45	2,50	2,53	2,60	2,70

Napominjemo da je Zakon o plaćama i naknadama u institucijama donesen 2008. godine i da su u kontinuitetu vršene izmjene članka 55. u smislu izmjene godina u kojima se može primijeniti sustav napredovanja unutar platnih razreda. Vijeće ministara BiH je u 2012. godini donijelo Metodologiju za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda³⁴, ali ista nije primjenjivana do 2020. godine, jer je zakonskim odredbama bila onemogućena primjena sustava napredovanja unutar platnih razreda.

U listopadu 2020. godine, Vijeće ministara BiH je donijelo Metodologiju o izmjenama i dopunama metodologije za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda. Odredbama predmetnog akta utvrđeno je da stupa na snagu danom donošenja (22.10.2020. godine), da su institucije dužne postupiti po odredbama ove Metodologije u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu, te da se primjenjuje od 1.9.2020. godine. Dakle, definirana je **retroaktivna primjena propisa**.

U proceduri davanja mišljenja na predloženi tekst Metodologije, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH je ukazao na potrebu preispitivanja predložene retroaktivne primjene ovog propisa, naročito imajući u vidu fiskalnu održivost takve primjene, te na potrebu da se u članku 5. (Prelazne i završne odredbe) navede iza kojeg člana se dodaje predloženi članak 5. i da je navedeno potrebno formulirati sukladno članku 52. Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine³⁵. Međutim, Ministarstvo financija i trezora BiH koje je predlagatelj predmetnog akta, nije postupilo prema sugestijama Ureda za zakonodavstvo.

Napominjemo da je proračun za tekuću godinu usvojen krajem srpnja 2020. godine i da istim nisu bila planirana sredstva za primjenu Metodologije. Također, netočno numerički označeni članovi propisa mogu utjecati na točnu primjenu u praksi.

U postupcima financijske revizije za 2020. godinu uočeno je da su određene institucije primijenile Metodologiju i donijele rješenja o napredovanju uposlenih unutar platnih razreda od 1.9.2020. godine, dok određene institucije nisu primijenile Metodologiju, jer nisu raspolagale sa financijskim sredstvima ili nisu mogle na odgovarajući način primijeniti propisane kvote. Kada je riječ o kvotama uočeno je različito postupanje institucija u smislu da su određene institucije primjenjivale kvotu do 30% uposlenih na radnim mjestima razvrstanim u isti platni razred, dok su određene institucije primjenjivale kvotu do 30% ukupnog broja uposlenih.

Nadalje, Metodologijom su detaljnije razrađeni **kriteriji za napredovanje uposlenog unutar platnog razreda dodijeljenog radnom mjestu** definirani člankom 54. stavak (6) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, a koji uključuju: a) pozitivno ocijenjen rad; b) dužinu pozitivno ocijenjenog staža na istom radnom mjestu; c) zalaganje; d) stjecanje stručnih i naučnih zvanja iz oblasti koja potpada pod osnovnu djelatnost institucije Bosne i Hercegovine.

Odredbom članka 5. stavak (1) Metodologije definirano je da se prilikom prve primjene metodologije kao prva godina od koje se računa ispunjenost uvjeta na **napredovanje uposlenog u viši unutarnji platni razred na osnovu ocjene rada** uzima 2016. godina. Prema stavku (2) članka 5. institucija je dužna da prilikom utvrđivanja ispunjenosti uvjeta za napredovanje uposlenog u viši unutarnji platni razred ocijenjene godine uzima kalendarski kako dolaze, jednu iza druge, počev od 2016. godine, a ne različitom kombinacijom kalendarskih godina kako bi se ispunili uvjeti za napredovanje u viši unutarnji platni razred, utvrđeni odredbama članka 6. stavak (1) ove Metodologije.

Člankom 6. stavak (1) Metodologije, propisano je da uposleni napreduje u unutarnji platni razred kada u posljednje dvije ocijenjene kalendarske godine dobije u kontinuitetu ocjenu "naročito

³⁴ Službeni glasnik BiH, broj 6/12 i 76/20

³⁵ Službeni glasnik BiH, broj 11/05, 58/14 i 60/14

uspješan" ili kada u posljednje četiri ocijenjene kalendarske godine dobije u kontinuitetu najmanje ocjenu "uspješan" za rad na radnom mjestu na koje je trenutno raspoređen ili za rad na radnim mjestima istog ranga u odnosu na trenutno radno mjesto.

Prema stavku (2) članka 6. Metodologije, pod ocjenjenom kalendarskom godinom podrazumijeva se kalendarska godina u kojoj je broj ocjena rada uposlenog jednak broju ocjena rada utvrđenih propisom koji regulira navedenu oblast na razini institucija BiH, a koji se na njega primjenjuje. U slučaju da je broj ocjena rada uposlenog za konkretnu kalendarsku godinu manji od broja ocjena rada utvrđenih propisom koji se na njega primjenjuje, takva kalendarska godina se ne tretira kao ocjenjena kalendarska godina.

Vezano za primjenu navedenih odredbi u postupku revizije je uočeno da su određene institucije prilikom prve primjene Metodologije u 2020. godini pri utvrđivanju ispunjenosti uvjeta za napredovanje uposlenog u viši unutarnji platni razred temeljem ocjene rada kombinirale kalendarske godine (npr. umjesto ocjena za razdoblje 2016.-2019. godina uzete su u obzir ocjene za razdoblje 2017.-2020. godine i vršile retroaktivno ocjenjivanje uposlenih (npr. ocjene za 2019. godinu date u 2021. godini), a što nije sukladno važećim propisima.

Nadalje, članak 6. stavak (5) Metodologije definira da **uposleni napreduje u viši unutarnji platni razred nakon stjecanja jednog višeg stupnja stručnih ili naučnih zvanja**, ukoliko je to zvanje u izravnoj vezi sa opisom poslova radnog mjesta na koji je uposleni raspoređen i ukoliko doprinosi većoj efikasnosti, unaprjeđenju i razvoju procesa rada na radnom mjestu, pod uvjetom da je uposleni proveo godinu dana u radnom odnosu u instituciji BiH i da u prethodnom periodu ocjenjivanja nije dobio ocjenu "ne zadovoljava".

Prema stavku (6) članka 6. Metodologije, pod višim stepenom stručnih ili naučnih zvanja iz stavka (5) podrazumijeva se stupanj stručnih ili naučnih zvanja koje uposleni trenutno ima i koji je viši u odnosu na stupanj zvanja propisan za radno mjesto na koje je uposleni raspoređen, i to: prvi, drugi ili treći ciklus visokog obrazovanja, u skladu sa Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u BiH.

Kada je u pitanju prva primjena navedenih odredbi, uočili smo da su određene institucije, na osnovu potvrda/uvjerenja visokoškolskih ustanova iz zemlje i inozemstva o ekvivalenciji akademskih titula, odnosno naučnih i stručnih zvanja stečenih po starom predbolonjskom i novom bolonjskom sustavu visokog obrazovanja³⁶ donosile rješenja o napredovanju unutar platnih razreda, dok su određene institucije rješenjima odbile zahtjeve uposlenih za napredovanje po ovom osnovu.

Naime, po predbolonjskom sustavu visokog obrazovanja stjecali su se sljedeći stupnji školske spreme: VI (viša školska sprema-VŠS), VII/1 (visoka stručna sprema-VSS), VII/2 (magisterij-magistar znanosti) i VIII (doktorat-doktor znanosti).

Pristupanjem Bosne i Hercegovine bolonjskom sustavu i donošenjem Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini³⁷ visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini je organizirano u tri ciklusa kako je to definirano člankom 5. ovog Zakona:

- prvi ciklus vodi do akademskog zvanja *završenog dodiplomskog studija [the degree of Bachelor] ili ekvivalenta*, stečenog nakon najmanje tri i najviše četiri godine redovitog studija nakon stjecanja svjedočanstva o završenoj srednjoj školi, koji se vrednuje sa najmanje 180 odnosno 240 ECTS bodova,

³⁶ Npr., potvrda iz Bosne i Hercegovine da akademska titula i stručno zvanje diplomirani politolog (VSS-VII stepen) odgovara akademskoj tituli i stručnom zvanju magistar politologije koji se stječe završetkom drugog ciklusa bolonjskog studija ili potvrda iz R Hrvatske da stečeni naziv diplomirani ekonomist (dipl.oec.) odgovara i izjednačen je s akademskim nazivom magistar/magistra ekonomije (mag.oec.) koji se stječe završetkom diplomskih studija usklađenih s Bolonjskim procesom.

³⁷ Službeni glasnik BiH, broj 59/07 i 59/09

- drugi ciklus vodi do akademskog zvanja *magistra ili ekvivalenta*, stečenog nakon završenog dodiplomskog studija, traje jednu ili dvije godine, a vrednuje se sa 60 odnosno 120 ECTS bodova, i to tako da u zbroju s prvim ciklusom nosi 300 ECTS bodova, i
- treći ciklus vodi do akademskog zvanja *doktora ili ekvivalenta*, traje tri godine i vrednuje se sa 180 ECTS bodova. Jedan semestar studija nosi 30 ECTS bodova u svakom ciklusu.

Vijeće ministara BiH je donijelo u 2011. godini Odluku o usvajanju osnova kvalifikacijskog okvira u BiH³⁸ kao početni dokument narednog procesa izgradnje i uspostavljanja kvalifikacijskog okvira u našoj zemlji, a na osnovu Evropskog kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje (EQF-LLL). Dokument usvojen ovom Odlukom predstavlja okvir djelovanja za sve institucije i pojedince koji su, u skladu sa svojim nadležnostima, involvirani u proces pripreme kvalifikacijskog okvira.

Ciljevi kvalifikacijskog okvira su: razumijevanje različitih vrsta kvalifikacija i njihovih odnosa, olakšavanje prepoznavanja i priznavanja domaćih kvalifikacija u inozemstvu i inozemnih u našoj zemlji, stvara pretpostavke za izgradnju sustava vrednovanja i priznavanja kompetencija stečenih u neformalnom i informalnom obrazovanju itd. Osnovna načela kvalifikacijskog okvira su: uvažavanje tradicije i sadašnjeg stanja u obrazovanju u BiH, uvažavanje smjernica Evropske unije i iskustva drugih država u izgradnji vlastitih kvalifikacijskih nivoa, preciziranje nivoa i vrste kvalifikacije, horizontalna mobilnost i vertikalna prohodnost kompetencija između različitih podsustava obrazovanja i dr. U predmetnom dokumentu dat je sljedeći tablični pregled pozicioniranja starih i novih kvalifikacija:

Tablica br. 7 – Usporedni pregled starih i novih kvalifikacija

Odnos prema ISCED nivoima i EKO-u (EQF)		B i H Osnove kvalifikacijskog okvira			Raniji sustav u BiH zasnovan na stupnjima stručne spreme		
ISCED nivo	EKO (EQF)	Kvalifikacija	Završeno obrazovanje	Nivo	Stupanj stručne spreme	Završena škola	Kvalifikacija
1...4A 4B	1...5			1...5	V.		
5B	6	Bachelor ili Baccalaureat	Prvi ciklus visokog obrazovanja	6	VI.	Viša škola	Viša stručna sprema - VŠS
5A	7	Master	Drugi ciklus visokog obrazovanja	7	VII./1	Fakultet - osnovne studije	Visoka stručna sprema - VSS
					VII./1	Specijalizacija	Magistar specijalist
5	8	Doktorat	Treći ciklus visokog obrazovanja	8	VII./2	Magisterij	Magistar znanosti ³⁹
6					VIII.	Doktorat	Doktor znanosti

Također, u ovom dokumentu je navedeno da isti predstavlja početak dugoročnog procesa izgradnje i uspostavljanja kvalifikacijskog okvira u našoj zemlji kojim bi se trebao uspostaviti međunarodno priznat standard kvalifikacija u Bosni i Hercegovini, te da je stoga neophodno sagledati zakonsku regulativu iz oblasti obrazovanja, u smislu analize stupnja njene adekvatnosti definiranim zahtjevima, kao i promisliti institucionalne pretpostavke za izvršenje kvalifikacijskog okvira.

Prema članku 56. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH lica koja su stekla određena naučna i stručna zvanja zadržavaju pravo njihovog korištenja sukladno propisima prema kojima su ih stekli. Ova lica mogu tražiti od visokoškolske ustanove na kojoj su stekli ta zvanja da im u postupku i pod

³⁸ Službeni glasnik BiH, broj 31/11 i 39/12

³⁹ Na nivou 8, kvalifikacija magistar nauka ne može se koristiti za predlaganje sticanja novih kvalifikacija, već samo za prepoznavanje postojećih kvalifikacija, te onih koje su se stekle ili će se steći u inozemstvu.

uvjetima predviđenim statutom visokoškolske ustanove izda dokument (potvrdu ili diplomu) o ekvivalenciji prije stečenog akademskog naziva s novim akademskim nazivima, te imaju pravo i na izdavanje dodatka diplomi.

S obzirom na to da je nadležnost nad visokim obrazovanjem u Bosni i Hercegovini na županijskim ministarstvima obrazovanja u Federaciji BiH, Ministarstvu za naučno-tehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo Republike Srpske i Odjelu za obrazovanje Brčko distrikta BiH u praksi su prisutna različita postupanja nadležnih obrazovnih institucija po ovom pitanju.

Uvjeti za obavljanje poslova državnih službenika i uposlenika propisuju se pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu institucije. Kada je riječ o uvjetu vezanom za stručna ili naučna zvanja važno je napomenuti da su u praksi prisutne dvije vrste pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i to pravilnici u kojima je ovaj uvjet definiran isključivo po predbolonjskom sustavu⁴⁰ i pravilnici u kojima je definiran kao miks predbolonjskog i bolonjskog sustava⁴¹.

Podsjećamo da je člankom 6. stavak (6) Metodologije definirano da se pod višim stupnjom stručnih ili naučnih zvanja podrazumijeva stupanj stručnih ili naučnih zvanja koje uposleni trenutno ima i koji je viši u odnosu na stupanj zvanja propisan za radno mjesto na koje je uposleni raspoređen.

U situaciji kad su u praksi prisutni pravilnici o unutarnjem ustrojstvu koji nisu sačinjeni na istoj metodološkoj osnovi, kada u pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu uvjeti u pogledu stručne spreme po kategorijama službeničkih radnih mjesta nisu definirani na isti način, kada do kraja nije razrađen kvalifikacijski okvir i procedure za njegovu implementaciju, kada se na svim fakultetima ne provodi postupak ekvivalencije, postavlja se pitanje mogućnosti pravilne primjene navedene odredbe Metodologije za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda.

Institucije različito tumače konfuzan pravni okvir, što utječe na ostvarivanja prava iz radnih odnosa po osnovu plaća uposlenih po principima definiranim člankom 3. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (ista plaća za isti ili sličan posao, nagrađivanje prema rezultatima rada, transparentnost i dr.), a što zahtjeva razrješavanje određenih pitanja. Institucije BiH u cilju pravilne primjene relevantnih propisa vezanih za napredovanje uposlenih unutar platnih razreda, a uposleni u institucijama BiH u cilju ostvarivanja prava po ovom osnovu, obraćali su se određenim institucijama (Ministarstvo financija i trezora, Ministarstvo pravde, Ministarstvo civilnih poslova, Agencija za državnu službu, Odbor državne službe za žalbe) koje nisu davale konkretne odgovore uz različita obrazloženja. Shodno tome, institucije ili pojedinci nisu dobili odgovore u cilju pravilnog postupanja.

Sukladno navedenom važno je napomenuti sljedeće:

Člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je da nadzor nad primjenom ovog Zakona vrši Ministarstvo financija i trezora BiH, a da je Metodologija za

⁴⁰ Npr. za službenička radna mjesta (stručni suradnik, viši stručni suradnik, stručni savjetnik) u okviru istog odsjeka propisani su isti uvjeti u pogledu stručne spreme: ekonomski fakultet ili pravni fakultet ili fakultet političkih nauka ili filozofski fakultet ili fakultet kriminalističkih nauka ili visoka škola smjer kriminalistika ili sigurnosti... ili visoka stručna sprema (VII stupanj) pravni ili ekonomski fakultet... ili završen fakultet društvenog smjera i sl.

⁴¹ - Stručni savjetnik: visoka stručna sprema-ekonomski fakultet-VII stupanj stručne spreme, odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog ili trećeg ciklusa Bolonjskog sistema studiranja koji se vrednuje sa 240 ECTS bodova... ili visoka stručna sprema (VII) stupanj, završen pravni fakultet, odnosno visoko obrazovanje Bolonjskog sistema studiranja, sa najmanje 240 ECTS bodova i sl.

- Stručni suradnik: visoka stručna sprema-ekonomski ili pravni fakultet, odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog ili trećeg ciklusa Bolonjskog sustava studiranja koji se vrednuje sa 180 ECTS bodova... ili visoka stručna sprema (VII stupanj), završen fakultet društvenih ili drugih znanosti odnosno visoko obrazovanje Bolonjskog sustava studiranja, sa najmanje 180 ECTS bodova i sl.

raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda donesena kao podzakonski akt prema odredbama navedenog Zakona, te stoga smatramo da Ministarstvo financija i trezora BiH treba pružiti pomoć institucijama BiH kako bi pravilno primijenile predmetni pravni okvir.

Sukladno članku 42. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH Ministarstvo civilnih poslova BiH odgovorno je za provođenje ovog zakona i za koordinaciju i razvoj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, uz konsultacije s drugim nadležnim ministarstvima, te stoga smatramo da može dati svoj puni doprinos u razumijevanju različitih vrsta kvalifikacija i njihovih odnosa kako bi institucije na pravilan način primijenile odredbe Metodologije za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda u dijelu vezanom za napredovanje uposlenih u viši unutarnji platni razred nakon stjecanja jednog višeg stupnja stručnih ili naučnih zvanja.

Prema članku 52. Zakona o upravi⁴² u postupku donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu donositelj pravilnika dužan je prethodno pribaviti mišljenja Ministarstva pravde, Ministarstva financija i trezora i Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH. Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu mora biti usklađen s nadležnostima propisanim zakonom, kao i s principima o unutarnjem ustrojstvu organa uprave, koje odlukom propisuje Vijeće ministara BiH. Vijeće ministara BiH je u 2013. godini donijelo Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnje organizacije organa uprave Bosne i Hercegovine⁴³ i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine⁴⁴ po kojima su institucije bile dužne izmijeniti pravilnika o unutarnjem ustrojstvu do kraja 2014. godine.

Ministarstvo pravde BiH je nadležno za davanje mišljenja o usklađenosti pravilnika sa navedenim odlukama Vijeća ministara, te u tom smislu smatramo da može dati preporuke vezane za tumačenje odnosa između traženog stupnja stručnog zvanja po pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu i stupnja zvanja koji su temelj za unaprjeđenje unutar platnih razreda.

Prema odredbama članka 4. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH⁴⁵, ministarstva su organi uprave koji obavljaju upravne i stručne poslove iz nadležnosti BiH u jednom ili više srodnih područja u kojima u cjelini, ili zakonom odnosno drugim propisom određenom obujmu, neposredno osiguravaju primjenu zakona i drugih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje. Ministarstva pripremaju zakone i druge propise i opće akte iz svog djelokruga te obavljaju i druge poslove određene posebnim zakonima i drugim propisima.

Prema tome, smatramo da je potrebno da nadležne institucije koordiniraju aktivnosti i izvrše analizu primjene odredaba Metodologije za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda, te daju odgovarajuće smjernice u cilju pravilnog i jednoobraznog postupanja institucija pri primjeni relevantnog pravnog okvira kako bi uposleni na isti način i pod istim uvjetima mogli ostvariti prava iz radnih odnosa vezana za osobna primanja.

PREPORUKA 12

Preporučamo Vijeću ministara BiH da putem nadležnih institucija (Ministarstva financija i trezora BiH, Ministarstva civilnih poslova BiH i Ministarstva pravde BiH) izvrši analizu primjene Metodologije za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda, te na osnovu

⁴² Službeni glasnik BiH, broj 32/02, 102/09, 72/17

⁴³ Službeni glasnik BiH, broj 30/13

⁴⁴ Službeni glasnik BiH, broj 30/13, 67/15 i 51/18

⁴⁵ Službeni glasnik BiH, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 06/13, 19/16 i 83/17

provedene analize donese odgovarajuće akte i da preporuke o načinu postupanja institucija BiH u cilju pravilne i jednoobrazne primjene predmetnog akta.

Dodatak na plaću uposlenih u policijskim agencijama: Rješavanje pitanja isplate policijskog dodatka u policijskim agencijama na razini BiH (Granična policija BiH, Državna agencija za istrage i zaštitu/SIPA i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela) egzistira od 2008. godine. Naime, člankom 19. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁴⁶ (koji je stupio na snagu u srpnju 2008. godine) utvrđeno je da pravo na poseban dodatak (policijski dodatak) imaju uposleni u Graničnoj policiji BiH i Državnoj agenciji za istrage i zaštitu.

Prema stavku (4) članka 19. ovog Zakona, pojedinačno rješenje o utvrđivanju posebnog dodatka za policijske službenike donosi ravnatelj policijske agencije, temeljem podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH. Vijeće ministara BiH nikada nije donijelo podzakonski akt, te se stoga isplata dodatka na plaću policijskim službenicima vrši na osnovu akata koje su donijeli rukovoditelji policijskih agencija, bez da je ispunjen navedeni zakonski preduvjet.

Predmetnim Zakonom nije bilo utvrđeno pravo na policijski dodatak uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, jer je donesen prije operativnog uspostavljanja Direkcije. Direkcija je operativno uspostavljena početkom 2011. godine na osnovu 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 za koordinaciju policijskih tijela⁴⁷. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je stupio na snagu 24. listopada 2020. godine⁴⁸, izmijenjen je članak 19., u smislu da je utvrđeno da pravo na policijski dodatak imaju policijski službenici, bez taksativnog navođenja institucija.

Stavkom (5) članka 19. definirano je da Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH, donosi podzakonski akt kojim se detaljnije reguliraju policijski dodaci. Pojedinačna rješenja o utvrđivanju dodatka donosi ravnatelj policijske agencije na osnovu podzakonskog akta Vijeća ministara BiH sukladno članku 19. stavak (6) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Prema raspoloživim informacijama, u Ministarstvu sigurnosti BiH su u tijeku aktivnosti na izradi jedinstvenog nacrtu prijedloga podzakonskog akta kojim se detaljnije reguliraju posebni dodaci, a na osnovu dostavljenih prijedloga policijskih agencija.

PREPORUKA 13

Preporučamo Vijeću ministara da putem nadležnog Ministarstva sigurnosti BiH poduzme aktivnosti u cilju pripreme prijedloga podzakonskog akta koji regulira pravo na policijski dodatak za uposlene u policijskim agencijama na razini Bosne i Hercegovine u cilju njegovog razmatranja i usvajanja.

Dodatak na plaću uposlenih u Upravi za neizravno oporezivanje: Odredbama članka 26. stavak (1) točka b) alineja 1) utvrđeno je pravo na **dodatak na plaću** po osnovu posebnih uvjeta radnog mjesta za lica raspoređena na radna mjesta s posebnim ovlaštenjima i ovlaštena službena lica u skladu s Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji poslova i Pravilnikom o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim licima u Upravi za neizravno oporezivanje BiH.

⁴⁶ Službeni glasnik BiH, broj 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20

⁴⁷ Službeni glasnik BiH, broj 94/10 i 21/11

⁴⁸ Službeni glasnik BiH, broj 65/20

Pravo na dodatak dodijeljeno je na osnovu Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave⁴⁹ koji je donesen u 2006. godini i Odluke Upravnog odbora Uprave o privremenom određivanju pojedinačnog dodatka na plaću ovlaštenim službenim osobama Uprave⁵⁰ iz 2008. godine u kojoj je definirano da se ista primjenjuje do donošenja posebnog akta o kriterijima za utvrđivanje pojedinačnog dodatka na plaću. Dodatak na plaću zaključno sa 31.12.2020. godine ostvarilo je 1.754 državnih službenika i uposlenika Uprave što predstavlja 72% od ukupnog broja uposlenih u Upravi.

Analizom dostupnih podataka o internim premještajima primijećeno je pomjeranje uposlenih sa radnih mjesta kojima ne pripada pravo na dodatak, na radna mjesta koja ostvaruju pravo na dodatak, što u određenoj mjeri ima utjecaj na dinamiku obavljanja poslova u organizacijskim jedinicama gdje je došlo do smanjenja broja izvršitelja zbog premještaja, kao i na disbalans radno-profesionalnih odnosa u okviru kompletne Uprave.

Posljednjih nekoliko godina je postojala inicijativa da se postojeći Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama izmjeni, te je stoga Upravni odbor na svojoj sjednici održanoj 11.10.2018. godine zadužio Upravu da pravilnik uskladi sa diskusijom iz stenograma sa 26. sjednice i da usklađeni pravilnik dostavi Upravnom odboru na razmatranje, što Uprava nije učinila do kraja 2020. godine. Naime, u međuvremenu se Uprava odlučila na drugačiji pristup, koji podrazumijeva izmjene Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji definira pravo na pojedinačni dodatak na osnovnu plaću uposlenih u Upravi.

Uprava je 18.12.2019. godine poslala Ministarstvu financija i trezora BiH pripremljen Prednacrt zakona o izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH uz detaljno obrazloženje. Ministarstvo financija i trezora BiH je, 23.12.2019. godine, obavijestilo Upravu da će navedeni prijedlog razmotriti te, ukoliko se isti pokaže opravdanim, uključiti u izmjene i dopune Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Do kraja 2020. godine Uprava nije dobila povratnu informaciju o opravdanosti navedenog prijedloga i izvjesnosti slanja u daljnju procedure. S obzirom na to da je zakonodavna procedura, u postojećim okolnostima, duga i neizvjesna, te da se navedeni problem može riješiti u suradnji sa Upravnim odborom Uprave, aktivnosti u ovom smjeru bile bi u funkciji efikasnijeg pristupa rješavanju navedene problematike.

PREPORUKA 14

Potrebno je da se Ministarstvo odredi po pitanju dostavljenog prijedloga iz Uprave za neizravno oporezivanje u pogledu izmjena Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH kako bi se u slučaju negativnog odgovora tražila druga rješenja za rješavanje pitanja isplate dodatka na plaću uposlenih u Upravi.

Dodatak na plaću uposlenih u Zavodu za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH: Odredbama članka 26. stavak (1) točka b) alineja 5) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeno je pravo na *dodatak na plaću* po osnovu posebnih uvjeta radnog mjesta za *lica raspoređena na radna mjesta za uposlene koji obavljaju poslove sudske policije i za službenike u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija*. Stavkom (2) istog člana propisano je da Vijeće ministara BiH, na prijedlog proračunskog korisnika i uz prethodno mišljenje Ministarstva financija i trezora BiH, utvrđuje posebnim aktom dodatke za spomenuta radna mjesta.

Vijeće ministara BiH je 2009. godine donijelo Odluku o dodatku na plaću temeljem posebnih uvjeta radnog mjesta za službenike u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH

⁴⁹ Službeni glasnik BiH, broj 98/06

⁵⁰ Odluka Upravnog odbora, broj: 1710/106/08 od 17.10.2008. godine

i uposlene koji obavljaju poslove Sudske policije BiH⁵¹ kojom su između ostalog definirani poslovi za koje se utvrđuje dodatak na plaću. Uposleni u Pritvorskoj jedinici Ministarstva pravde BiH su do završetka postupka reorganizacije i prelaska u Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH ostvarivali pravo na dodatak u skladu sa navedenom Odlukom.

Međutim, prelaskom uposlenih u Zavod, ministar je donio Odluku⁵² kojom je utvrđena lista radnih mjesta koja imaju pravo na dodatak na plaću kao i iznos dodatka po svakom radnom mjestu. U navedenoj Odluci, u prelaznim odredbama navedeno je da stupanjem na snagu ove Odluke prestaju važiti odredbe Odluke o dodatku na plaću na osnovu posebnih uvjeta radnog mjesta za službenike u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH i uposlene koji obavljaju poslove Sudske policije BiH koju je donijelo Vijeće ministara BiH, u dijelu koji se odnosi na službenike Zavoda.

S obzirom na to da je pitanje dodatka na plaću regulirano člankom 26. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojim je između ostalog propisano da Vijeće ministara BiH posebnim aktom utvrđuje dodatke na plaću, smatramo da ministar pravde svojom odlukom nije mogao propisati pravo na dodatak na plaću niti visinu dodatka po radnim mjestima kao ni prestanak važenja odluke Vijeća ministara BiH u dijelu koji se odnosi na službenike Zavoda. Sukladno navedenom, smatramo da Odluka koju je donio ministar pravde nije valjana pravna osnova za isplatu dodatka na plaću uposlenima u Zavodu.

PREPORUKA 15

Preporučamo Vijeću ministara da putem nadležnog Ministarstva pravde BiH osigura provođenje zakonski definirane procedure donošenja odluke o dodatku na plaću za uposlene u Zavodu za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH.

Obavljanje poslova drugog radnog mjesta: U postupcima revizije u institucijama BiH uočena je praksa donošenja rješenja o obavljanju poslova dugog radnog mjesta po kojima se uposlenicima raspoređenim na radnim mjestima srednje stručne spreme, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu, izdaju rješenja o obavljanju poslova drugog radnog mjesta, odnosno obavljanju poslova državnog službenika. Predmetna rješenja se izdaju u svrhu stjecanja radnog iskustva na poslovima visoke stručne spreme koje se uzima u obzir kao relevantno radno iskustvo prilikom apliciranja na javne natječaje za pozicije državnih službenika, ali i kasnije prilikom internih premještaja na više pozicije.

Na ovaj način su tijekom 2020. godine raspoređena 94 uposlenika u Upravi za neizravno oporezivanje BiH, dva uposlenika u Tajništvu Parlamentarne skupštine BiH i dr. U Upravi za neizravno oporezivanje BiH su zabilježeni slučajevi gdje se odobravalo privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme u trajanju od dvije godine izdavanjem dva rješenja.

Osnova za postupanje institucija na navedeni način je akt Agencija za državnu službu BiH, broj: 01-50-946-1/11 od 23.12.2011. godine, koji je dostavljen institucijama BiH, a čiji je predmet *Informacija i stav vezano za uposlenike koji steknu viši stupanj stručne spreme* u kome je navela sljedeće: "Suglasno svemu prethodno izloženom, smatramo da nema prepreka da rukovoditelj institucije u okviru svojih ovlaštenja, ukoliko postoje potrebe službe, a uz pristanak ili na zahtjev uposlenika koji ima viši stupanj stručne spreme (preciznije, završeno visoko obrazovanje), istog uposlenika odredi da privremeno obavlja i poslove drugog radnog mjesta, i to radnog mjesta državnog službenika. Da bi se moglo donijeti takvo rješenje, potrebno je da je radno mjesto upražnjeno, da uposlenik

⁵¹ Službeni glasnik BiH, broj: 20/09

⁵² Odluku o radnim mjestima u Zavodu koja imaju ista prava iz zdravstvenog, mirovinskog i invalidskog osiguranja kao pripadnici policije na osnovu posebnih uvjeta radnog mjesta – prečišćeni tekst, akt broj: 01-02-2-3494/20 od 28.9.2020. godine

ispunjava uvjete stručne spreme i druge posebne uvjete (osim radnog iskustva, da obavljanje poslova bude bez naknade i eventualno ograničeno rokom (načelno do jedne godine). U svakom slučaju takav akt (rješenje) bi se donosio samo ako postoje i potrebe službe, odnosno ne postoji nikakva obveza institucije da donese ovakav akt".

Uvažavajući razloge kojima se rukovodila Agencija za državnu službu BiH prilikom sačinjavanja naprijed navedenog akta, a zbog opsežnosti pojave, smatramo potrebnim da Agencija za državnu službu BiH dodatno razmotri ovo pitanje, kako bi jasno bilo definirano na koji način i u kom radnom vremenu se obavljaju poslovi na dva radna mjesta. Naime, postavlja se pitanje da li uposlenik raspoređen na opisani način obavlja poslove jednog ili oba radna mjesta. U slučaju da obavlja poslove dva radna mjesta koji je to fond radnih sati i u kojem periodu da bi se na odgovarajući način mogao priznati kao relevantno radno iskustvo od npr. jedne godine. Nadalje, isplata plaće u navedenim slučajevima se vrši u visini plaće srednje stručne spreme. Važno je napomenuti da relevantnim propisima o osobnim primanjima iz radnog odnosa nije predviđen način radnog angažmana uposlenih na opisani način.

PREPORUKA 16

Nužno je da Vijeće ministara, putem nadležne Agencija za državnu službu BiH, dodatno razmotri pitanje izdavanja rješenja za obavljanje poslova drugog radnog mjesta uposlenicima raspoređenim na radnim mjestima srednje stručne spreme, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu i da preporuke institucijama BiH za pravilno postupanje u skladu sa relevantnim propisima.

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

Navedena odredba je propisana pri donošenju Zakona 2008. godine, ali još uvijek nisu definirane jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva, niti je definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnih postupaka u predmetnim slučajevima, te se stoga odredbe o nadzoru nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ne primjenjuju. Uzimajući u obzir činjenicu da izdaci za plaće i naknade troškova uposlenih u ukupnim rashodima institucija BiH na godišnjem nivou učestvuju u prosjeku sa 80%, smatramo neophodnim da se pitanju nadzora nad primjenom relevantnog pravnog okvira posveti dužna pozornost.

Važno je napomenuti da je Ministarstvo financija i trezora BiH u cilju rješavanja predmetnog pitanja u ranijem periodu upućivalo prijedloge za formiranje tijela koje bi obavljalo poslove inspekcijskog nadzora. Međutim, podsjećamo da je i pri eventualnom formiranju ovog tijela potrebno predvidjeti provođenje drugostupanjskog upravnog postupka, odnosno definirati koje je tijelo nadležno za rješavanje po žalbama stranaka u postupku. Smatramo da tijelo ili organ koji donosi prvostupanjska rješenja ne može u isto vrijeme odlučivati i u drugostupanjskom postupku. Situacija da nije riješeno pitanje drugostupanjskih postupaka utječe na pravilnost primjene propisa, ali i na ostvarivanje prava iz radnih odnosa uposlenih uz poštivanje principa jednakopravnosti.

PREPORUKA 17

Nužno je da Ministarstvo kod nadležnih institucija aktualizira pitanje nadzora nad Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji proizlazi iz članka 53. spomenutog Zakona.

Na potrebu rješavanja pitanja provođenja postupka nadzora nad primjenom pravnog okvira kojim su regulirana primanja iz radnog odnosa ukazivali smo u prethodnom periodu, kao i na određene slučajeve u praksi koji nisu riješeni, niti je izvjesno kada će biti riješeni, te ih stoga ponovo navodimo kao primjere koji ukazuju na potrebu rješavanja predmetnog pitanja.

Obračun plaća za članove **Povjerenstva za nacionalne spomenike** se vrši temeljem koeficijenata koji su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeni za ombudsmana za zaštitu ljudskih prava bez njihove verifikacije u zakonskim propisima. U našim izvješćima za prethodne godine isticali smo problematiku primjene koeficijenata, koja datira još od 2017. godine, i ukazali na potrebu da isplata plaće bude zasnovana na koeficijentima koji su utvrđeni (ili potvrđeni) kroz zakonske propise, a ne na osnovu suglasnosti Ministarstva financija i trezora BiH i analogije kojom su se rukovodili prilikom davanja suglasnosti.⁵³

Povjerenstvo je u 2019. godini dostavilo Ministarstvu financija i trezora BiH inicijativu za dopunu Zakona o plaćama u institucijama BiH. U odgovoru dostavljenom Povjerenstvu navedeno je da će Ministarstvo razmotriti dostavljeni zahtjev, te ukoliko se isti pokaže opravdanim uključiti ga prilikom prve izmjene i/ili dopune Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Nejasno je u kom smislu će Ministarstvo razmotriti opravdanost zahtjeva, jer je još 2017. godine dalo suglasnost na primjenu koeficijenata.

U procesu revizije u **Službi za poslove sa strancima** konstatirali smo da postoje neusklađenosti između rješenja o utvrđivanju koeficijenata i koeficijenta koji se primjenjivao za obračun plaće za tri načelnika sektora. Naime, u veljači 2015. godine su donesena rješenja kojim su utvrđeni koeficijenti iz platnog razreda B6 (4,2), a prilikom obračuna plaće primjenjivao se koeficijent iz platnog razreda B5 (3,55) koji je utvrđen u rješenjima iz 2010. i 2011. godine. Navedena situacija oko neusklađenosti koeficijenta u rješenjima i koeficijenta na osnovu kojih je vršen obračun je prouzrokovala tužbe dva državna službenika.

Po tužbi iz 2019. godine Sud je usvojio tužbeni zahtjev tužitelja (djelomično, za period unutar zastarnog roka), navodeći u presudi "da je u parničnom postupku vezan za konačne i pravomoćne odluke upravnih organa, i ne može se upuštati u meritum spora, te stoga nije ovlašten ni da cijeni zakonitost ni pravilnost konačnog, pravomoćnog i izvršnog predmetnog rješenja i da li je isto u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, a što se moglo osporavati samo u upravnom postupku".

Koeficijenti za obračun plaće za zamjenike glavnog tajnika u **Predsjedništvu BiH** još uvijek nisu usklađeni sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, o čemu je pisano u revizijskim izvješćima ranijih godina, te su date preporuke koje nisu realizirane. Radi se o neusklađenosti odluka o imenovanju i rješenja o utvrđivanju platnog razreda za dva zamjenika glavnog tajnika sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Predsjedništvo BiH je prethodnih godina uputilo više zahtjeva i urgencija prema Ministarstvu financija i trezora BiH s prijedlogom za izmjenu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, kako bi se pozicije zamjenika tajnika definirane Odlukom

⁵³ Prilikom davanja suglasnosti, Ministarstvo financija i trezora BiH je navelo da se rukovodilo principima iz članka 3. Zakona o plaćama i analognih platnih razreda i koeficijenata za postojeća slična radna mjesta, te da se sukladno odredbama članka 21. i 51. Zakona o plaćama radno mjesto člana Povjerenstva može razvrstati u platni razred sa koeficijentom 8.

o organizaciji Tajništva Predsjedništva BiH uvrstile u Zakon. Međutim, spomenuti Zakon još uvijek nije izmijenjen.

PREPORUKA 18

Potrebno je da Ministarstvo analizira prijedloge vezane za izmjenu pravnog okvira kojim su regulirane plaće i naknade troškova uposlenih u institucijama BiH, te na osnovu ove analize predloži rješenja koja trebaju osigurati pravilno postupanje institucija u predmetnoj oblasti.

Neplaćeno odsustvo: Pravo na neplaćeno odsustvo državnih službenika regulirano je Odlukom o uvjetima za korištenje prava na naplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom⁵⁴. Provođenjem revizija u institucijama Bosne i Hercegovine uočene je sljedeće:

Odlukom o uvjetima za korištenje prava na naplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom omogućeno je korištenje neplaćenog odsustva kada je državnom službeniku, koji nije rukovodeći državni službenik, potvrđena kandidatura za javnu funkciju na koju se bira direktno ili indirektno u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu vlasti, ili je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu vlasti, na bilo kojoj razini u Bosni i Hercegovini.

Navedenom Odlukom nije utvrđen maksimalan broj godina koliko jedna osoba može biti na neplaćenom odsustvu, te su stoga u praksi prisutni slučajevi neplaćenog odsustva jednog lica u trajanju od 10 i više godina po osnovu više imenovanja u kontinuitetu (npr. u Upravi za neizravno oporezivanje BiH određena rješenja datiraju iz 2008., 2011., 2015. i 2016. godine). Također, prisutni su slučajevi da je u isto vrijeme na neplaćenom odsustvu veći broj uposlenih (tako je npr. u Parlamentarnoj skupštini BiH je evidentirano ukupno 10 lica kojima su donesena rješenja o neplaćenom odsustvu, od kojih pojedina datiraju još iz 2015. godine).

Napominjemo kako je osobama na neplaćenom odsustvu nakon završetka višegodišnjeg mandata/odsustva omogućen povratak u matičnu instituciju, međutim, postoji rizik da matična institucija u trenutku povratka uposlenih ne bude imala potrebu za istim, što u određenim okolnostima može imati negativne posljedice. Također, iako su određene upražnjene pozicije važne za funkcioniranje institucije, iste se ne popunjavaju duži niz godina, te je nakon završetka višegodišnjeg mandata omogućen povratak u matičnu instituciju ili radno mjesto sa kog je započeto korištenje odsustva iz državne službe. Postupajući na ovaj način, institucije su izložene riziku da ne mogu nesmetano i kvalitetno obavljati zakonom propisane djelatnosti.

Nadalje, zabilježeni su slučajevi internih premještaja s više na nižu poziciju (sa pozicije rukovodećeg državnog službenika na poziciju državnog službenika) kako bi se time državnom službeniku pružila mogućnost korištenja prava na neplaćeno odsustvo po osnovu kandidature ili imenovanja na javnu funkciju, odnosno mogućnost korištenja prava na povratak u instituciju poslije isteka mandata, što je mogućnost koja nije data rukovodećim državnim službenicima. S obzirom na to da se Odlukom o uvjetima za korištenje prava na naplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom regulira neplaćeno odsustvo za državne službenike pri čemu se izričito navodi da se radi o onima "koji nisu rukovodeći državni službenici" interno premještanje na nižu poziciju prije imenovanja se provodi s ciljem izbjegavanja primjene propisa na ispravan način, odnosno osiguranja prava na povratak u državnu službu koji ne bi bio moguć da je osoba imenovana na javnu funkciju sa pozicije rukovodećeg državnog službenika.

⁵⁴ Službeni glasnik BiH, broj 38/13

Napominjemo da se na uposlene čiji je radnopravni status definiran Zakonom o radu u institucijama BiH⁵⁵ primjenjuju odredbe članka 31. ovog Zakona, kojim je definirano da poslodavac može uposleniku, na njegov zahtjev, odobriti neplaćeno odsustvo, u slučajevima i u trajanju utvrđenom u aktu poslodavca. U praksi se navedena odredba primjenjuje po principu analogije sa odredbama propisa koji reguliraju status državnih službenika.

Navedeno ukazuje na potrebu analize pravnog okvira koji definira pravo na neplaćeno odsustvo i predlaganje mjera koje će osigurati efikasno funkcioniranje institucija uz poštivanje prava uposlenih. Također, postoji potreba za odgovarajućim instrukcijama za primjenu svih relevantnih propisa kako bi se osigurao efikasan rad institucija pri korištenju prava na neplaćeno odsustvo uposlenih.

PREPORUKA 19

Nužno je da Vijeće ministara putem Ministarstva pravde BiH razmotri primjenu pravnog okvira koji regulira pravo na neplaćeno odsustvo i da preporuke institucijama BiH za pravilnu primjenu relevantnih propisa te izvrši procjenu potrebe izmjene propisa koji reguliraju navedenu problematiku.

Ministarstvo je, kao sastavni dio Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2020. godinu, sačinilo zbirni obrazac Pregled dinamike upošljavanja 4/1. Obrazac je sastavljen u skladu sa zahtjevima iz Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH. Zbirni obrazac Pregled dinamike upošljavanja koncipiran je na sličnom principu kao i obrazac 4/1 koji sačinjavaju proračunski korisnici. Umjesto podataka o klasifikaciji radnih mjesta, zbirni obrazac iskazuje podatke po proračunskim korisnicima. Ostale rubrike oba obrasca su identične.

Temeljem Instrukcije za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za period 01.01.-31.12.2020. godine, proračunski korisnici su bili u obvezi da popune obrazac 4/1 Pregled dinamike upošljavanja. Dodatna obveza svih proračunskih korisnika je da obvezno, u vidu napomene, iznesu činjenice o broju slučajeva odstupanja stvarnog broja uposlenih na dan 31.12. s brojem isplaćenih plaća. Pored toga, Instrukcijom je propisna obveza iskazivanja podataka o ukupnom broju primljenih i otpuštenih uposlenih po mjesecima kao i podatak o broju uposlenih na određeno vrijeme. Proračunski korisnici uglavnom u obrascima 4/1 nisu iskazivali podatke o broju lica koja su planirana u proračunu za plaće a koja se nalaze na neplaćenom odsustvu.

Kako su sredstva za navedena lica raspoloživa u proračunima proračunskih korisnika, a kroz izvršenje proračuna se ne koriste za te namjene, to institucijama ostavlja prostor da raspoloživa sredstva za plaće koriste za unaprjeđenja ili druge svrhe u okviru pozicije bruto plaće i naknade plaća.

PREPORUKA 20

Preporuča se Ministarstvu da prilikom analize pojedinačnih prijedloga proračuna institucija BiH vrši komparaciju prethodno odobrenog proračuna za plaće institucija BiH (broj uposlenih i planirani iznos) u odnosu na broj lica kojima je stvarno vršena isplata plaće tijekom prethodne godine, a sve u cilju sagledavanja načina na koji se vrši realizacija planiranog iznosa na poziciji bruto plaća i naknada plaća i realnijeg planiranja proračuna na navedenoj poziciji u budućem razdoblju.

⁵⁵ Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 07/05, 48/05, 60/10, 32/13, 93/17

8.1.2. Naknade troškova uposlenih

Naknade troškova uposlenih⁵⁶ na 31.12.2020. godine iskazane su u iznosu od 127,88 milijuna KM ili 97% u odnosu na raspoloživa sredstva. Ovi izdaci učestvuju sa 15,4% u ukupnim tekućim izdacima u 2020. godini i prema visini čine drugu najveću grupu izdataka iz proračuna.

Izdaci za naknade troškova uposlenih su veći za 11,56 milijuna KM ili 10% u odnosu na ove izdatke iskazane za 2019. godinu. Prema raspoloživim informacijama, povećanje predmetnih izdataka je posljedica povećanja naknada za topli obrok i povećanja broja uposlenih.

Otpremnine za odlazak u mirovinu: Postupcima revizije u Parlamentarnoj skupštini BiH utvrđeno je da je u tekućoj godini nastavljena praksa ponovnog aktiviranja statusa profesionalnog zastupnika nakon stjecanja uvjeta za odlazak u mirovinu. Naime, zastupniku koji je imao puni radnopravni odnos, uz prekid radnog odnosa od tri dana (prema podacima obrasca prijave-odjave iz Porezne uprave Republike Srpske), isplaćena je otpremnina u iznosu od 28.998 KM, te je istom ponovo aktiviran radnopravni status u istom mjesecu, odnosno nakon tri dana.

Nadalje, za dva savjetnika članova Predsjedništva BiH su donesena rješenja o prestanku radnog odnosa po sili zakona, odnosno zbog stjecanja uvjeta za umirovljenje. Temeljem rješenja o otpremnini radi odlaska u mirovinu isplaćene su im otpremnine u iznosu od 15.412 KM, odnosno 14.642 KM. S obzirom da je Poslovníkom o radu Predsjedništva BiH definirano da se radna mjesta u uredima članova Predsjedništva BiH popunjavaju imenovanjem, sklapanjem ugovora o radu ili ugovora o djelu, te dobrovoljnim angažiranjem, isti savjetnici kojima je isplaćena otpremnina su ponovo, odlukama članova Predsjedništva BiH imenovani na pozicije savjetnika u uredima članova Predsjedništva BiH čime je ponovo aktiviran radnopravni status ovih lica.

U navedenim slučajevima otpremnine su isplaćene prema odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH i Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava na otpremninu prilikom odlaska u mirovinu u institucijama BiH⁵⁷. Međutim, uzimajući u obzir svrhu i cilj isplate otpremnine zbog odlaska u mirovinu, smatramo kako je ovakvo postupanje kontradiktorno. U situaciji kada je izvjesno da će lice kojem je isplaćena otpremnina biti ponovo radno angažovano, gubi se svrha i namjena same isplate otpremnine.

S tim u svezi ističemo dvostruke standarde u primjeni članka 71. Zakona o radu u institucijama BiH kojim je regulirano pitanje umirovljenja uposlenih u institucijama BiH. Naime, već duže razdoblje se dovodi u pitanje primjena navedenog članka na imenovana i izabrana lica u institucijama BiH. S jedne strane za lica koja su imenovana na pozicije po određenoj zakonskoj proceduri (ministri, ravnatelji agencija i dr.) postoji problem u primjeni članka 71. Zakona o radu u institucijama BiH s obzirom na to da postoje tumačenja da ta lica ostaju na poziciji do kraja mandata, mada su tijekom mandata stekli uvjete za umirovljenje. S druge strane na izabrana lica ili lica koja za imenovanje ne prolaze posebnu proceduru (npr. savjetnici) odredbe članka 71. Zakona o radu u institucijama se primjenjuju i sukladno tome i prava na otpremninu i ponovo se vraćaju na poziciju na kojoj su bili prije umirovljenja.

PREPORUKA 21

Preporučamo da Vijeće ministara putem nadležnih ministarstava preispita praksu isplate otpremnine zbog odlaska u mirovinu osobama za koja je izvjestan nastavak radnopravnog

⁵⁶ Naknade troškova uposlenih se odnose na naknade za: topli obrok, prijevoz na posao i prijevoz s posla, regres za godišnji odmor, otpremnine za odlazak u penziju, smještaj i odvojeni život, jubilarne nagrade, pomoći u slučaju bolesti i smrti itd.

⁵⁷ Službeni glasnik BiH, broj 58/09

statusa u institucijama BiH, te da se iznađu odgovarajuća rješenja uz uvažavanje svih specifičnosti i okruženja u kojem funkcioniraju i djeluju institucije BiH.

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

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

U tijeku 2020. godine, na prijedlog Ministarstva, Vijeće ministara BiH je dva puta mijenjalo i dopunjavalo Pravilnik o uvjetima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH⁵⁸ kojim je povećan broj službenih vozila sa tri na četiri službena vozila u Agenciji za poštanski promet BiH te je u Pravilnik dodan Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH sa tri službena vozila.

Inicijativa za izmjene Pravilnika o službenim vozilima u institucijama BiH⁵⁹: Vijeće ministara BiH je u veljači 2020. godine zadužilo Ministarstvo komunikacija i prometa BiH za realizaciju zaključaka Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, nakon usvojene inicijative za dopunu Pravilnika o službenim vozilima u institucijama BiH na način da se propiše jasno označavanje službenih vozila naljepnicom ili na drugi odgovarajući način kako bi učesnicima u saobraćaju, kao i građanima, bilo jasno vidljivo da se radi o službenim vozilima i kojoj instituciji pripada, a sve u cilju sprečavanja nenamjernog korištenja vozila.

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je u kolovozu 2020. godine dostavilo Ministarstvu financija i trezora BiH Inicijativu za dopunu Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH (u daljnjem tekstu: Pravilnik). U dostavljenoj inicijativi je navedeno da Ministarstvo smatra da se zlouporaba korištenja službenih vozila može osigurati uspostavljanjem registra koji se vodi u elektronskom obliku i objavljuje na web stranici Vijeća ministara BiH, a za njegovo uspostavljanje se zadužuje Služba za zajedničke poslove institucija BiH.

Ministarstvo financija i trezora BiH dostavilo je u veljači 2021. godine odgovor na inicijativu Ministarstva, u kome je konstatiralo da je postojećim Pravilnikom jasno propisana obveza institucija u pogledu korištenja službenih vozila, da su sve institucije uspostavile propisanu evidenciju i knjigovodstveno evidentiranje nastalih troškova temeljem korištenja službenih vozila, čime je uspostavljen i Registar službenih vozila u institucijama BiH sa svim obračunskim elementima, kao i da daje pozitivno mišljenje u cilju uspostavljanja dodatnog registra koji će biti javan i koji se objavljuje na web stranici Vijeća ministara BiH. Ministarstvo financija i trezora se obvezalo da će pokrenuti proceduru izmjene postojećeg Pravilnika, iako će provođenje istih dovesti do dodatnih troškova koje je dužna planirati Služba za zajedničke poslove institucija BiH. U mišljenju je navedena napomena da obilježavanje službenih vozila i uspostavljanje javnog registra službenih vozila institucija BiH otvara mogućnost zlouporabe podataka, o čemu treba da se izjasni svaka institucija pojedinačno, odnosno da se Službi za zajedničke poslove institucija BiH dostavi i suglasnost da se službeno vozilo obuhvati javnim registrom.

⁵⁸ Službeni glasnik BiH, broj 54/20 i 80/20;

⁵⁹ Preuzeto iz Izvještaja Ministarstva komunikacija i prometa BiH za 2020. godinu;

PREPORUKA 22

Preporučamo Vijeću ministara da putem nadležnih ministarstva (Ministarstvo komunikacija i prometa i Ministarstva financija i trezora) ubrza aktivnosti na potpunoj realizaciji Zaključka Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH koji se odnosi na obilježavanje službenih vozila, uzimajući u obzir činjenicu da je od upućivanja Zaključka na realizaciju nadležnom ministarstvu proteklo skoro godinu i pol dana.

Pravilnikom o dopuni Pravilnika o korištenju sredstava za reprezentaciju⁶⁰ dodan je Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH sa godišnjim limitom sredstava za reprezentaciju u iznosu od 12.000 KM.

U tijeku 2020. godine Pravilnik o korištenju telefona VM nije mijenjan i dopunjavan.

Izdaci za PTT usluge: Izdaci za ove namjene ostvareni u iznosu od 6.950.804 KM. U odnosu na 2019. godinu ovi izdaci su veći za 766.163 KM ili 12 %. Izdaci telefonskih i poštanskih usluga sa 31.12.2020. godine su se odnosili na izdatke za fiksne telefone, telefax i telex u iznosu 1.697.528 KM, izdatke za mobilne telefone u iznosu 1.102.111 KM, izdatke za poštanske usluge 2.892.137 KM, izdatke za internet u iznosu 988.532 KM te izdatke za brzu poštu u iznosu 270.496 KM. Povećanje izvršenja izdataka za telefonske i poštanske usluge je konstatirano kod Središnjeg izbornog povjerenstva BiH zbog plaćanja troškova poštarine na ime aktivnosti održavanja lokalnih izbora u 2020. godini, u iznosu 1.011.454 KM.

Temeljem provedenih revizija za 2020. godinu u institucijama BiH nisu konstatirane značajnije nepravilnosti.

Izdaci za službena vozila: Ukupni izdaci za službena vozila iznose 11.116.042 KM. U odnosu na 2019. godinu ovi izdaci su manji za 4.131.104 KM ili 27%. Najznačajniji izdaci se odnose na izdatke za gorivo i motorno ulje u iznosu 5.656.711 KM, materijal i usluge popravke vozila u iznosu 2.927.593 KM i osiguranje vozila u iznosu 1.297.500 KM. Ukupni izdaci za nabavku motornih vozila na razini institucija BiH u 2020. godini iznose 15.097.106 KM, a primici od prodaje vozila 482.627 KM.

Pojedine institucije su i tijekom 2020. godine raspolagale sa specijaliziranim vozilima bez pribavljene suglasnosti Vijeća ministara BiH na prijedloge pravilnika o korištenju specijaliziranih vozila. Nakon pribavljenih pozitivnih mišljenja nadležnih institucija, institucije Bosne i Hercegovine (Ministarstvo vanjskih poslova, Direkcija za civilno zrakoplovstvo, Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost) su Vijeću ministara BiH dostavljale prijedloge pravilnika o uvjetima i načinu korištenja službenih specijaliziranih vozila, radi razmatranja i davanja suglasnosti, a na koje Vijeće ministara BiH u 2020. godini nije dalo suglasnost.

Vijeće ministara BiH je tek na 34. sjednici, održanoj 22.04.2021. godine, dalo suglasnost na Prijedlog pravilnika o specijaliziranim vozilima Ministarstva vanjskih poslova BiH. Također, Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 29.7.2020. godine donijelo Zaključak kojim je zadužilo Ministarstvo financija i trezora BiH da pripremi prijedlog pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH, u skladu sa prijedlogom Direkcije za civilno zrakoplovstvo. Međutim, na sjednici održanoj 24.2.2021. godine, izmijenjen je zaključak iz srpnja 2020. godine te je zadužena Direkcija da pripremi prijedlog pravilnika o specijaliziranim vozilima i isti dostavi na suglasnost Vijeću ministara BiH. Direkcija je sačinila prijedlog pravilnika, koji je u tijeku revizije bio u fazi e-konsultacija, nakon čega slijede aktivnosti na dobivanju suglasnosti.

⁶⁰ Službeni glasnik BiH, broj 1/21;

Ni u 2020. godini nije riješeno pitanje posjedovanja specijaliziranih vozila Instituta za mjeriteljstvo neophodnih za obavljanje osnovne djelatnosti Instituta. Inicijativa za povećanje broja službenih vozila u Institutu za mjeriteljstvo je upućena Vijeću ministara BiH još 2016. godine, uz nekoliko urgencija na koje se Vijeće ministara nije očitovalo.

Provedenim revizijama u institucijama BiH konstatirano je da su pojedine institucije i tijekom 2020. godine raspolagale sa većim brojem službenih i specijaliziranih vozila u odnosu na broj ili klasu vozila koja su im odobrena važećim Pravilnikom (Institut za nestale osobe, Institut za mjeriteljstvo, Granična policija, Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće).

PREPORUKA 23

Potrebno je da Vijeće ministara i Ministarstvo nastave sa aktivnostima rješavanja zahtjeva institucija BiH, za koje se analizom pokaže da su osnovani, a koji se odnose na reguliranje pitanja specijaliziranih službenih vozila.

Tijekom revizije u institucijama BiH za 2020. godinu uočeno je da su i dalje prisutne nepravilnosti kod korištenja službenih vozila koje se ponavljaju više godina, a odnose se na korištenje specijaliziranih vozila u nenamjenske svrhe (dolazak na posao i odlazak sa posla). Naime, specijalizirana vozila se daju na raspolaganje i uposlenima koji se ne mogu dovesti u vezu sa obavljanjem operativnih poslova iz nadležnosti institucija. Također je konstatirano je da se u putnim nalogima za službena vozila u institucijama u pojedinim slučajevima ne upisuju putne relacije i stanje kilometraže u momentu sipanja goriva, slučajevi plaćanja putarina za vozila putem TAG uređaja, a da u nalogu za službeno vozilo nije evidentirano korištenje vozila na navedeni datum, evidentirane su i dnevne "loko" vožnje preko 100 km, nepoštivanje internih procedura prilikom opravki i servisiranja vozila, da fakture ne sadrže radni nalog kao dokaz izvršenja usluge popravke službenih vozila, visoki troškovi održavanja određenih vozila i sl.

Pojedine institucije još uvijek nisu propisale procedure ispravnog postupanja u okolnostima nastanka nepredviđenih događaja sa štetnim posljedicama za službeno vozilo kada štetnik nije poznat, kojim bi se regulirali koraci na rješavanju tako nastalih štetnih događaja.

Naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana ni tijekom 2020. godine nije se evidentirala na jednoobrazan način u institucijama BiH budući da Ministarstvo financija i trezora nije donijelo instrukciju kojom bi se reguliralo postupanje institucija, tako da se i dalje naknada štete ne naplaćuje u svim slučajevima putem jedinstvenog računa trezora. Umjesto toga, novčani iznos štete osiguravajuća društva uplaćuju direktno serviserima koji izvrše popravku vozila. Korištenje sredstava od naplate štete je regulirano i propisima o proračunu, na način da se namjenska sredstva naplaćena po osnovu naknade štete mogu uključiti za nabavu i održavanje sredstava iste namjene u vrijednosti većoj od iznosa odobrenog unutar rashoda za predmetne namjene.

PREPORUKA 24

I dalje smo mišljenja da je potrebno da Ministarstvo jasno i precizno definira način postupanja institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana.

Uočeno je da su određene institucije (Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, Direkcija za civilno zrakoplovstvo, Ministarstvo sigurnosti, BHMAG) tijekom 2020. godine ustupile službena vozila drugim institucijama na korištenje. Pravilnikom Vijeća ministara BiH o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH⁶¹ nije predviđena mogućnost ustupanja vozila između

⁶¹ Službeni glasnik BiH broj 26/14 i izmjene i dopune (Službeni glasnik 81/14, 78/15, 42/17 i 62/17; 81/19; 54/20; 80/20;)

institucija BiH. Ustupanje vozila na korištenje između institucija BiH nije uobičajena praksa s obzirom da se na taj način između ostalog, izlazi i iz propisanih okvira broja vozila na koje institucije imaju pravo. Samom radnjom ustupanja vozila između institucija otvara se i pitanje adekvatnosti analize potrebnog broja vozila, a koja je trebala prethoditi izradi pravilnika Vijeća ministara BiH kojima je odobren broj službenih vozila u institucijama BiH. Nadalje, navedeni aranžman ustupanja službenih vozila na korištenje drugim institucijama predstavlja nedefiniran odnos u pogledu odgovornosti za nastalu štetu na vozilu, eventualno otuđenje vozila, izdavanje naloga za korištenje službenog vozila i sl.

Evidencije o službenim vozilima policijskih tijela⁶²: Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za policijsku podršku policijskoj strukturi BiH⁶³, Agenciji za policijsku podršku data je nadležnost učešća u izradi aplikativnih i sistemskih programa za različite baze podataka. Odlukom ravnatelja Agencije formirana je Radna skupina za uspostavu informacijskog sustava "Evidencija podataka o službenim vozilima policijskih tijela BiH" od 17.05.2018. godine. U Radnu skupinu su imenovani uposleni iz Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu, Granične policije BiH i Agencije za policijsku podršku BiH. Zadatak Radne skupine je uspostava informacijskog sustava „Evidencija podataka o službenim vozilima za policijska tijela BiH“ kao i izrada prijedloga pravilnika o evidenciji podataka o službenim vozilima za policijska tijela BiH. Utvrđeno je da će policijska tijela BiH na osnovu podataka iz evidencije imati uvid u trenutno stanje i raspoloživost svih vozila. Na osnovu ove evidencije postojat će mogućnost precizne procjene budućih potreba i planiranje nabava službenih vozila.

Agencija za policijsku podršku je Prijedlog pravilnika o vođenju evidencija podataka o službenim vozilima policijskih tijela BiH dostavila na mišljenje Državnoj agenciji za istrage i zaštitu 15.10.2018. godine. Dopisom od 29.10.2018. godine Agencija je istakla da je potrebno uspostaviti informacijski sustav i sačiniti korisnički nalog koji će sadržavati sve potrebne upute u svezi korištenja uspostavljenog informacijskog sustava, i da su mišljenja da u nadležnosti Agencije nije donošenje podzakonskih akata koji će obvezivati policijska tijela BiH. Tragom usmenih saznanja Prijedlog pravilnika o vođenju evidencije podataka o službenim vozilima policijskih tijela BiH nije usvojen, već će isti biti napravljen kao nalog za korištenje informacijskog sustava. Sporazum o uspostavi informacijskog sustava „Evidencija podataka o službenim vozilima policijskih tijela BiH“ je potpisan 23.05.2019. godine. Njime se uređuje način vođenja informacijskog sustava, prava i obveze potpisnika, pravo pristupa, smještaj i zaštita podataka, tehničke mjere, te nadogradnja i održavanje istog. Agencija je tijekom 2020. godine instalirala dva računara za rad sa aplikacijom. Krajnji korisnici su unijeli sve podatke, izvršeno je finalno testiranje izvješća te su uočeni određeni nedostaci i date sugestije. Agencija za policijsku podršku je trenutno u fazi dopune i nadogradnje sustava kako bi se u potpunosti implementirala aplikacija.

Izdaci za usluge reprezentacije ostvareni su u ukupnom iznosu od 1.483.194KM i manji su za 673.779 KM ili 31% u odnosu na 2019. godinu. Provedenim revizijama u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđeno je da kod realizacije ovih izdataka i dalje u manjem broju institucija (Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Parlamentarna skupština, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova, itd.) u 2020. godini nije bio na adekvatan način uspostavljen sustav unutarnjih kontrola budući da u određenim slučajevima nedostaju adekvatna obrazloženja razloga nastanka troška koja bi se mogla dovesti u vezu sa službenim aktivnostima i opravdanošću trošenja javnih sredstava.

⁶² Preuzeto iz Izvješća finansijske revizije Državne agencije za istrage i zaštitu za 2020. godinu.

⁶³ Službeni glasnik BiH broj, 36/08

8.1.4. Troškovi zakupa

Ukupni izdaci za zakup imovine i opreme u 2020. godini iznose 23.001.577 KM od kojih se najznačajniji izdaci odnose na: unajmljivanje prostora ili zgrada (11.233.316 KM), unajmljivanje opreme (7.571.449 KM) te unajmljivanje tornjeva, releja i antenskih stubova (1.790.657 KM).

Prema raspoloživim podacima, određen broj institucija još uvijek nije riješio pitanje trajnog smještaja, iako su rezervirana sredstva za te namjene. Pitanje trajnog smještaja nije riješeno za: Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka (izgradnja zgrade u Banjaluci za smještaj sjedišta i organizacijskih jedinica Agencije), Ured za reviziju institucija BiH (nabava objekta za smještaj Ureda), Upravu za neizravno oporezivanje (nabava i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka) te Direkciju za civilno zrakoplovstvo BiH. Moramo napomenuti da je Ministarstvo komunikacija i prometa BiH pripremilo odluku o nabavi objekta za smještaj Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine, na što je Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine dalo pozitivno mišljenje. Nacrtom odluke se predlaže nabava objekta ukupne površine od 1.800 m² do 2.000 m² nabavne vrijednosti 8.500.000 KM sa uključenim iznosom pripadajućeg poreza. Odluka je dostavljena Generalnom tajništvu Vijeća ministara koje je dana 02.09.2020. godine dostavilo obavijest Ministarstvu komunikacija i prometa da je prijedlog odluke skinut do izbora novog rukovodstva Direkcije.

Nadalje smo, kroz uvid u pojedinačna izvješća uočili slučaj da jedna od institucija (Obavještajno-sigurnosna agencija BiH) posjeduje poslovnu zgradu kupljenu u ranijem razdoblju, a koju ne koristi duže vremensko razdoblje. Budući da navedena zgrada ne odgovara potrebama Obavještajno-sigurnosne agencije data je suglasnost Službi za zajedničke poslove da istu dodijeli nekoj drugoj instituciji što još uvijek nije učinjeno. Prema raspoloživim informacijama, radi se o napuštenom objektu koji iziskuje značajna sredstva za dovođenje istog u funkcionalno stanje.

PREPORUKA 25

Preporučamo Vijeću ministara da putem nadležnih institucija riješi pitanje objekta koji je evidentiran u poslovnim knjigama Obavještajno-sigurnosne agencije, a nije u uporabi već duže vrijeme jer ne odgovara potrebama spomenute agencije.

Međutim, ono što moramo istaknuti jeste da, i pored osiguranih finansijskih sredstava, institucije i dalje izdvajaju značajna sredstva za zakup prostora te da pojedine institucije značajno kasne u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata.

Također, još uvijek određen broj institucija nije riješio pitanje trajnog smještaja, a nema ni rezervirana sredstva za te namjene.

Uvidom u pojedinačna izvješća o obavljenoj reviziji utvrdili smo da postoje institucije koje imaju riješeno pitanje trajnog smještaja za sjedište, ali i dalje plaćaju zakup za regionalne centre, odnosno organizacijske urede, što također iziskuje određene troškove.

PREPORUKA 26

Potrebno je da Vijeće ministara analizira finansijske mogućnosti za rješavanje pitanja trajnog smještaja za institucije BiH za koje to pitanje još uvijek nije riješeno, uzimajući u obzir da se na godišnjoj razini troše značajna sredstva temeljem plaćanja zakupa.

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

Ukupni izdaci koji su u 2020. godini isplaćeni za ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima iznose 6.881.980 KM od čega je 5.105.173 KM isplaćeno za ugovore o djelu te 1.776.807 KM za ugovore o privremenim i povremenim poslovima. U odnosu na 2019. godinu ukupni izdaci su veći za 950.234 KM.

Temeljna karakteristika ugovora o djelu je da se isti zaključuje za obavljanje konkretno određenog posla za unaprijed ugovoreni iznos naknade te da isti traje dok se konkretan ugovoreni posao ne završi. Dakle, osoba koja zaključi ugovoru o djelu nema status uposlene osobe, odnosno ne zasniva radni odnos, kao što ne ostvaruje ni prava koja proizlaze iz istoga (pravo na bolovanje, godišnji odmor, regres, itd).

Međutim, suprotno navedenoj definiciji, a uvidom u pojedinačna izvješća utvrdili smo da u određenom broju institucija BiH još uvijek postoji praksa dugogodišnjeg angažiranja osoba po ugovoru o djelu za obavljanje poslova koji prema opisu odgovaraju sistematiziranim radnim mjestima. Određen broj ugovora je zaključen tijekom cijele godine što nam prvenstveno ukazuje da se ne radi o kratkoročnom angažmanu i obavljanju jednokratnih konkretnih poslova nego da se radi o cjelogodišnjem angažmanu za koji se isplaćuju mjesečni iznosi, odnosno plaće. Također smo utvrdili da postoje slučajevi gdje se naizmjenično putem ugovora o radu i ugovora o djelu vrši angažman osoba za obavljanje poslova. Nerijetko čak i nakon takvog vida angažmana, a nakon provedene natječajne procedure osoba bude uposlena u instituciju u stalni radni odnos. Ovakav način upošljavanja osoba favorizira iste i daje dodatnu prednost u odnosu na osobe koje imaju sve kvalifikacije za određeno radno mjesto, ali koje se prvi put javljaju na natječaj za određenu poziciju. Kao neke od glavnih razloga ovakvog načina postupanja institucije navode nedostatak kadrova, neusvajanje Pravilnika o sistematizaciji, nemogućnost upošljavanja itd.

Međutim, uz sva navedena obrazloženja, ovakav vid angažiranja osoba ne predstavlja dobru praksu u institucijama BiH s obzirom da angažman ugovora o djelu predstavlja netransparentan vid upošljavanja, da se ugovor o djelu zaključuje za točno određen posao definiran ugovorom, da se zaključuje jednokratno i da traje dok se posao ne završi, a ne u kontinuitetu duži niz godina. Upošljavanje putem ugovora o djelu predstavlja posebno osjetljivu kategoriju prvenstveno u javnom sektoru jer se radi o javnom novcu i svaka potrošnja istoga zahtijeva provođenje principa ekonomičnosti, transparentnosti i jednakosti. Ne postoje jasno definirana i jedinstvena pravila na razini institucija BiH kojim bi bilo obuhvaćena sljedeća pitanja: potrebe zaključivanja ugovora, poslove za koje se može zaključiti ugovor o djelu, transparentnost pri izboru osoblja uključujući javno oglašavanje, uspostavljene kriterije odnosno kvalifikacije osoblja, razloge zbog kojih neko može odnosno ne može biti angažiran po ugovoru o djelu, visinu naknade i sva druga pitanja koja karakteriziraju sam pojam ugovora o djelu. Naime, prilikom analize zahtjeva za proračun institucija BiH, Ministarstvo financija i trezora analizira zahtjeve za angažman po osnovu ugovora o djelu (institucije dostavljaju pregled angažmana osoba koji sadrži i planirani iznos, poslove koji su predmet angažmana, razdoblje, obrazloženje itd.).

PREPORUKA 27

Preporuča se Ministarstvu da u suradnji sa Ministarstvom pravde BiH provede planirane aktivnosti na uspostavljanju jedinstvenih pravila i kriterija za angažman vanjskih suradnika na osnovu ugovora o djelu istovremeno vodeći računa o složenosti i potrebama proračunskih korisnika.

PREPORUKA 28

Ministarstvo treba više pozornosti posvetiti prilikom analize zahtjeva proračunskih korisnika na poziciji ugovori o djelu, koristeći se pri tome podacima iz proračunskih zahtjeva iz prethodnih godina i podacima o izvršenju proračuna.

8.2. Kapitalni izdaci

Zakonom o proračunu institucija BiH za 2020. godinu odobrena su sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 41.583.000 KM. Zakonom odobreni iznos sredstava uvećan je za prestrukturirana (11.591.880 KM) i namjenska sredstva (211.927.970 KM) u ukupnom iznosu od 223.519.850 KM. Ukupan korigirani proračun za kapitalne izdatke s uključenim namjenskim sredstvima iznosio je 265.102.850 KM, što je u odnosu na 2019. godinu više za 59.700.000 KM ili 32%. Kapitalni izdaci realizovani su u iznosu od 85.876.770 KM⁶⁴ ili 32% u odnosu na ukupan korigovani proračun. Razlog povećanja izvršenja kapitalnih izdataka, u tijeku 2020. godine ogleda se u većem izvršenju namjenskih sredstava za višegodišnje projekte i druge namjenske projekte za koja su sredstva prenesena iz prethodnih godina.

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

Tablica br. 8 – Pregled planiranih i realiziranih kapitalnih izdataka

R.br.	Vrsta kapitalnih izdataka	Odobreno proračunom	Prestrukt. i namjenska sredstva	Korigirani proračun	Realizirano	%
1	2	3	4	5	6	7=6/5*100
1	Nabava zemljišta	-	105	105	-	0
2	Nabava građevina	13.562,000	130.211,155	143.773,155	33.129,286	23
3	Nabava opreme	18.388,000	61,818,147	80,206,147	33,508,369	42
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	3.000	6,000	9,000	9.000	100
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	7.427,000	13.994,333	21.421,333	14,462,549	68
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	2.203,000	17,490,110	19,693,110	4,767,565	24
I.	Ukupno za proračunske korisnike	41.583.000	223.519.850	265.102.850	85.876.770	32
	UKUPNO KAPITALNI IZDACI	41.583.000	223.519.850	265.102.850	85.876.770	32

Nabave zemljišta u 2020. godini nije bilo.

Nabava građevina u 2020. godini realizirana je u iznosu od 33.129.287 KM ili 23% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodatna namjenska sredstva, a što je za oko 20 milijuna KM više u odnosu na prethodnu godinu. Značajniji iznosi nabave građevina odnose se na Upravu za neizravno oporezivanje BiH u iznosu od 13.736.386 KM (od čega se najznačajniji iznos 7.064.466 KM odnosi na projekat „Izgradnja Graničnog prelaza Bratunac – Ljubovija“), na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH 12.403.463 KM (od čega se značajniji iznos 10.745.058 KM odnosi na projekat „Izgradnja i nadzor međudržavnog mosta Gradiška“), na Službu za zajedničke poslove institucija BiH 3.336.608 KM za višegodišnji projekat za izmirivanje dijela obveza za kupovinu zgrade za smještaj institucija BiH u Sarajevu, na Ministarstvo pravde BiH iznos od 2.525.849 KM za višegodišnji

⁶⁴ U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti

projekat „Rekonstrukcija objekta koji trenutno koristi Specijalna policija Federacije BiH u svrhu premještanja Tužiteljstva BiH“, itd.

Nabava opreme u 2020. godini, realizirana je u iznosu od 33.508.369 KM ili 42% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodatna namjenska sredstva, što je više za oko 26,4 milijuna KM u odnosu na prethodnu godinu. Značajnija izvršenja proračuna odnose se na Ministarstvo obrane BiH u iznosu od 11.412.337 KM (od čega je 10.260.782 KM za višegodišnji projekt „Osiguranje i unaprjeđenje operativnosti motornih vozila“), zatim na Obavještajno-sigurnosnu agenciju 4.661.693 KM (od čega 4.653.971 KM za nabavu opreme), na Regulatornu agenciju za komunikacije 4.532.851 KM (od čega 1.527.868 KM za projekat „Kontrola nivoa nejonizirajućeg elektromagnetnog zračenja u cilju zaštite ljudi“, 1.480.050 KM za projekat „Izgradnja senzorske mreže za pokrivanje urbanih sredina u velikim gradovima u Bosni i Hercegovini za mjerenje zauzetosti radio frekvencijskog spektra, detekciju interferencije i geolociranja izvora emisije“ i 960.560 KM za „Kontrolu i provjeru poštivanja uslova dozvole i benchmarking mobilnih mreža – Mobilne mreže“), na Graničnu policiju BiH 3.379.026 KM (od čega 3.259.097 za planiranu nabavu opreme), na Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH iznos od 1.202.369 KM za nabavu opreme za potrebe Direkcije, na Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH 1.169.998 KM za nabavu opreme.

Sredstva za nabavu opreme planiraju se na bazi iskustva i procjene u fazi podnošenja proračunskih zahtjeva.

Nabava stalnih sredstava u obliku prava realizirana je u iznosu od 14.462.549 KM ili 68% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodatna namjenska sredstva, što je više za oko 9,6 milijuna KM u odnosu na prethodnu godinu. Značajnija izvršenja odnose se na Upravu za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine u iznosu od 8.357.852 KM (od čega 2.722.863 KM za projekt „Implementacija rezervne lokacije za carinski i porezni podsustav informacijskog sustava Uprave“ i 5.634.989 KM za nabavu softvera za potrebe Uprave), na Izravne transfere sa Jedininstvenog računa trezora (JRT-a) iznos od 3.511.319 KM za povećanje u udjelu kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD i IFC) i na Regulatornu agenciju za komunikacije iznos od 1.414.543 KM od viška prihoda RAK-a.

Rekonstrukcija i investicijsko održavanje realizirani su u iznosu od 4.767.565 KM ili 24% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje dodatna namjenska sredstva, što je više za oko 3,7 milijuna KM u odnosu na prethodnu godinu. Značajnija izvršenja se odnose na Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine u iznosu od 2.100.119 KM (od čega značajniji iznos 1.508.236 KM za Misiju BiH – NATO), na Upravu za neizravno oporezivanje BiH iznos od 1.137.890 KM (za projekt „Rekonstrukcija objekta bivše Federalne carinske uprave u Tuzli“ i višegodišnji projekt „Izgradnja i opremanje novih i rekonstrukcija postojećih objekata na zračnim lukama Mostar i Tuzla“), na Ministarstvo pravde BiH u iznosu od 906.768 KM za višegodišnji projekt „Rekonstrukcija objekta koji trenutno koristi Specijalna policija Federacije BiH u svrhu premještanja Tužiteljstva BiH“.

8.3. Višegodišnji kapitalni projekti

Za realizaciju višegodišnjih projekata institucijama BiH su u 2020. godini bila na raspolaganju sredstva u iznosu od **182.143.279 KM**. Ukupan iznos sredstava sastoji se od prenesenih neutrošenih sredstava iz 2019. godine (158.735.097 KM) i sredstava odobrenih u 2020. godini kroz proračun ili posebnim odlukama Vijeća ministara BiH (23.408.182 KM).

Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od **37.092.568 KM** ili **20,40%** u odnosu na raspoloživa sredstva.

U narednoj tablici prikazan je iznos raspoloživih i realiziranih sredstava namijenjenih za višegodišnje projekte:

Tablica br. 9 - Raspoloživa i realizirana sredstva za višegodišnje projekte

R.br.	Naziv institucije	Raspoloživa sredstva	Realiziran iznos	Razlika
1	Parlamentarna skupština BiH	603.622		603.622
2	Ministarstvo obrane BiH	25.148.689	10.280.723	14.867.966
3	Direkcija za europske integracije BiH	62.869	221	62.648
4	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	7.051.226	1.760.243	5.290.983
5	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	30.276.700		30.276.700
6	Ministarstvo financija i trezora BiH	11.708	11.700	8
7	Uprava za neizravno oporezivanje BiH	81.281.679	17.399.695	63.881.984
8	Ministarstvo pravde BiH	4.056.890	3.438.701	618.189
9	Ministarstvo sigurnosti BiH	19.671		19.671
10	Državna agencija za istrage i zaštitu	7.813.807		7.813.807
11	Granična policija BiH	1.000.000		1.000.000
12	Ministarstvo civilnih poslova BiH	2.000.000		2.000.000
13	Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka	11.991.114	77.749	11.913.365
14	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	8.811.022	3.336.608	5.474.414
15	Središnje izborno povjerenstvo BiH	33.407		33.407
16	Agencija za statistiku BiH	155.798	38.225	117.573
17	Obavještajno-sigurnosna agencija BiH	344.441	7.722	336.719
18	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	1.480.636	740.981	739.656
Ukupno raspoloživo		182.143.279	37.092.568	145.050.711

Kao što se vidi iz navedene tablice, pored nešto većeg procenta realizacije sredstava u odnosu na prethodnu godinu, postotak realizacije po institucijama je različit, a kod pojedinih institucija nije bilo uopće realizacije, iako su raspolagale sa značajnim sredstvima (Ministarstvo komunikacija i prometa, Državna agencija za istrage i zaštitu, Granična policija, Ministarstvo civilnih poslova, Uprava za neizravno oporezivanje za nabavu objekta, dok je kod Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka realiziran vrlo mali iznos).

U tekstualnom dijelu Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza za 2020. godinu navedeni su detaljni podaci o neutrošenim sredstvima po institucijama, projektima i izvorima sredstava, a isti su sadržani i u obrascu Pregled višegodišnjih projekata - Tablica VP uz Izvješće⁶⁵. Neutrošena sredstva u iznosu od 145.050.711 KM su, po zahtjevima institucija, prenesena u 2021. godinu.

U Izvješću Ministarstva je navedeno da se višegodišnji projekti sporo realiziraju, a kao razlozi za nizak postotak izvršenja projekata je navedena situacija izazvana pandemijom koronavirusa i prolongiranje aktivnosti za naredni period, te razlozi koji izazvani poteškoćama prilikom ugovaranja, većih cijena ponuda od raspoloživih sredstava, neispunjavanje uvjeta iz javnog poziva i tendera, složenosti projekata za koje je neophodno sačiniti tehničku specifikaciju, uključenost više stručnih institucija različitih nivoa vlasti koje daju suglasnosti i odobrenja, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa za zemljište i objekte. Na ukupan (nizak) postotak realizacije višegodišnjih projekata utjecale su i aktivnosti prilikom donošenja odluka o višegodišnjim projektima, pa su npr. odluke za dva višegodišnja projekta u Upravi za neizravno oporezivanje (8.400.000 KM), projektima u Graničnoj

⁶⁵ Obrazac sadrži i podatke o ukupnoj planiranoj vrijednosti projekata

policiji (1.000.000 KM) i Ministarstvu civilnih poslova (2.000.000 KM) donesene krajem prosinca 2020. godine.

Revizijom pojedinačnih proračunskih korisnika⁶⁶ konstatirali smo da su navedeni razlozi utjecali na realizaciju pojedinih projekata, te da da period usvajanja proračuna također utiče na realizaciju projekata za koja se planiraju sredstva u proračunu tekuće godine. Međutim, kod znatnog broja projekata problemi sa realizacijom prisutni od odobravanja projekta, duži niz godina navode se isti razlozi i argumenti, a pri tom se ne poduzimaju konkretnije aktivnosti u cilju pronalaženja adekvatnijeg načina rješavanja pitanja zbog kog je donesena odluka o odobravanju višegodišnjeg projekta.

Pored činjenice da su zbog niskog procenta realizacije projekata i sporosti u njihovoj realizaciji imobilizirana znatna finansijska sredstva, nije osigurana racionalizacija troškova zakupa prostora i zgrada (jer se do osiguravanja trajnog smještaja putem višegodišnjih projekata i programa posebnih namjena⁶⁷ plaća zakup), ne postoji adekvatna zaštita već postojećih objekata od propadanja (objekti DKP-a), te nisu stvoreni adekvatni uvjeti za rad uposlenih i osiguranje kvalitetnije usluge korisnicima u DKP mreži BiH.

Prethodnih godina smo konstatirali da na sporost u realizaciji projekata utječe nepostojanje jasno propisanih procedura i utvrđivanje pretpostavki za donošenje odluke o proglašavanju pojedinih projekata višegodišnjim, te postupanja institucija koje realiziraju višegodišnje projekte, Ministarstva financija i trezora, koje prati realizaciju i Vijeća ministara BiH koje odobrava projekte. Naputak o načinu planiranja, odobravanja i realizacije višegodišnjih projekata u institucijama BiH je, u formi prijedloga, upućeno Vijeću ministara BiH na razmatranje u svibnju 2021. godine. Smatramo da navedeni naputak neće značajnije uticati na dinamiku do sada odobrenih projekata jer je u prijedlogu navedeno da su za sve projekte koji su odobreni prije stupanja na snagu Naputka korisnici dužni informirati Vijeće ministara o statusu projekta te eventualnom kašnjenju u dinamici propisanoj odlukom.

8.4. Programi posebne namjene

Kao programi posebnih namjena vode se višegodišnji kapitalni programi, sredstva donacija, namjenska sredstva dodijeljena temeljem posebnih odluka za čiju realizaciju su nadležni proračunski korisnici, sredstva za sufinansiranje IPA projekata, sredstva proračunske pričuve (za koja se dostavljaju posebna izvješća radi praćenja realizacije u skladu sa namjenom dodijeljenih sredstava). U okviru programa posebne namjene vrši se evidentiranje rashoda za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obveza posebnog praćenja.

Programi posebnih namjena realizirani su u iznosu od 109.352.990 KM, a u ovom iznosu su uključeni višegodišnji projekti i izdaci za redovito financiranje Regulatorne agencije za komunikacije. U Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu nije naveden ukupan iznos raspoloživih namjenskih sredstava za programe posebnih namjena, a podaci o izvršenju su prikazani u Rekapitulaciji izvršenja programa posebnih namjena za 2020. godinu prema izvorima, ekonomskoj kategoriji i proračunskim korisnicima, s tim da u ukupnom iznosu (102.875.210 KM) nije obuhvaćen iznos za redovito financiranje Regulatorne agencije za komunikacije (6.477.780 KM) koji je obuhvaćen u tekstualnom dijelu Izvješća (u točki 9.1.6.).

S obzirom na to da su u prezentiranim podacima obuhvaćeni i višegodišnji projekti, o čemu se izvještava u posebnoj točki, mišljenja smo da bi način izvješćivanja o realizaciji programa posebnih

⁶⁶ Pojedinačna izvješća o reviziji proračunskih korisnika za 2020. godinu objavljena su na stranici www.revizija.gov.ba

⁶⁷ Projekt rješavanja trajnog smještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo nema status višegodišnjeg projekta, sredstva za realizaciju projekta su namjenski osigurana iz naknada za prelete

namjena trebalo izmijeniti i istim obuhvatiti samo programe posebnih namjena koji nemaju status višegodišnjih projekata, radi točnijeg i preciznijeg informiranja Parlamenta BiH i javnosti o tome šta obuhvataju programi i na šta se odnose realizirana sredstva.

Kao primjer navodimo podatke o realizaciji programa posebnih namjena u Upravi za neizravno oporezivanje BiH, u kojoj se u ukupno realiziranom iznosu programa posebnih namjena (18.301.712 KM) na višegodišnje projekte odnosi iznos od 17.399.695 KM, a na programe posebnih namjena koji nemaju status višegodišnjih projekata iznos od 902.017 KM.

Na osnovu podataka o ukupnoj realizaciji programa posebnih namjena i višegodišnjih projekata, te ostalih dostupnih evidencija, konstatirali smo da se od ukupno realiziranog iznosa sredstava programa posebnih namjena na višegodišnje projekte odnosi iznos od 37.092.568 KM, a na ostale programe iznos od 72.260.422 KM. Ministarstvo je, nakon dostavljenih zahtjeva proračunskih korisnika i usuglašavanja sa stanjem u izvješću o raspoloživim sredstvima, nerealizirana namjenska sredstva u iznosu od 114.128.398 KM (bez višegodišnjih projekata) prenijelo u 2021. godinu.

Značajnija odstupanja između raspoloživih i realiziranih sredstava programa posebnih namjena konstatirali smo u realizaciji programa koji se financiraju iz donatorskih sredstava (Ministarstva obrane BiH, Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH) i programa koji se realiziraju iz namjenskih sredstava (Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH).

Dio namjenskih sredstava Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH namijenjen je za rješavanje trajnog smještaja Direkcije. Odluku o načinu nabave i visini sredstava za ovu namjenu donosi Vijeće ministara BiH, na prijedlog Direkcije. Tijekom revizije za 2020. godinu konstatirano je da još uvijek nije donesena Odluka o nabavi zgrade kojom bi se trajno riješio smještaj Direkcije u Banjoj Luci, i pored činjenice da su sredstva osigurana te da je svake godine počev od 2012. godine pa do 2020. godine Zakonom o proračunu institucija BiH⁶⁸, definirano da će se nabava zgrade za smještaj Direkcije u Banjoj Luci financirati iz sredstava ostvarenih od prihoda od naknada za prelete preko BiH, kao i drugih prihoda koje Direkcija ostvaruje na osnovu Zakona o zrakoplovstvu BiH. Na prijedlog odluke Direkcije iz 2018. godine, kojom je utvrđena ukupna površina od 1.300 m² do 1.500 m² i vrijednost u iznosu od 5.250.000 KM sa PDV-om, Ministarstvo financija i trezora BiH nije dostavilo svoje mišljenje, te nije bila moguća daljnja realizacija temeljem dostavljenog prijedloga.

U srpnju 2020. godine Direkcija je dostavila Ministarstvu komunikacija i prometa BiH novi prijedlog odluke o odobravanju sredstava i načinu provođenja postupka nabave poslovnog prostora u Banjoj Luci koja će biti uvrštena u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja za razdoblje 2020.-2021. godine. Novim prijedlogom je uvećana površina prostora koji se traži (1.800 m² do 2.000 m²) i ukupna vrijednost 8.500.000 KM (4.250 KM/m²), a na dostavljeni prijedlog je pribavljeno i pozitivno mišljenje Ministarstva financija i trezora BiH, uz sugestiju da se još jednom razmotri predložena cijena poslovnog prostora po kvadratnom metru. Obrazloženje Direkcije za navedenu površinu prostora je da su prilikom analize potreba poslovnih prostorija uvažene specifičnosti koje proizilaze iz zahtjeva koji se pred Direkciju postavljaju sa stanovišta međunarodnih zrakoplovnih institucija za pojedine oblasti u okviru zrakoplovstva.

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je krajem srpnja 2020. godine dostavilo Vijeću ministara BiH Prijedlog odluke te upućivalo urgencije radi uvrštavanja Prijedloga odluke na sjednicu Vijeća ministara BiH radi razmatranja i usvajanja. Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH je u rujnu 2020. godine obavijestilo Ministarstvo komunikacija i prometa BiH da je prijedlog odluke skinut do izbora novog rukovodstva Direkcije.

⁶⁸ članak 13. stavak (1) Zakona

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

Također, ovom prilikom skrećemo pozornost na činjenice navedene u tekstu gore, a odnose se na prijedloge Direkcije iz 2018. godine i 2020. godine za potrebnom površinom prostora koji značajno odstupaju te nejasne kriterije Ministarstva financija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na navedene prijedloge.

PREPORUKA 29

Ponovo ističemo potrebu da Vijeće ministara riješi pitanje trajnog smještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo pri čemu je prije donošenja odluke potrebno dodatno razmotriti potrebe za predloženom površinom prostora imajući u vidu objektivne potrebe te dobre prakse u pogledu nužne površine prostora po uposlenom.

8.5. Tekući grantovi i transferi

Ukupno izvršenje tekućih grantova i transfera u 2020. godini iznosilo je 65.917.266 KM. Struktura isplaćenih grantova i transfera prikazana je u narednoj tablici.

Tablica br. 10 – Tekući grantovi i transferi

Red. broj	Opis	Realizirani iznos (izvršenje)
1	2	3
1	Izvršenje tekućih grantova i transfera proračunskih korisnika	16.122.543
2	Izravni transferi sa Jedinственог računa trezora – isplate obveza po pravosnažnim sudskim presudama, kontribucije, sufinansiranje IPA projekata, transferi drugim razinama vlasti, itd.	49.794.723
UKUPNO:		65.917.266

Tekući grantovi i transferi proračunskih korisnika: Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu za realizaciju tekućih grantova i transfera proračunskih korisnika odobrena su sredstva u iznosu od 12.129.000 KM. U tijeku godine je proračun za ove namjene korigiran u iznosu od 10.711.018 KM tako da je ukupno raspoloživi proračun za realizaciju tekućih grantova i transfera putem proračunskih korisnika u 2020. godini iznosio 22.840.018 KM. Realizacija ovih sredstava iznosila je 16.122.543 KM ili 71% od ukupno raspoloživog proračuna za ove namjene.

U pojedinačnim izvješćima o obavljenim revizijama za 2020. godinu i dalje su primijećeni određeni nedostaci u pogledu realizacije tekućih grantova i transfera. Revizijom je konstatirano da u pojedinačnim slučajevima postoje slabosti u samom procesu dodjele grantova (neblagovremeno objavljivanje javnog poziva za dodjelu sredstava, definiranje kriterija za dodjelu grant sredstava, kašnjenje u donošenju odluka za dodjelu grant sredstava i sl.), manjim dijelom u računovodstvenom evidentiranju, kao i nedostaci u izvješćivanju korisnika grantova o postignutim rezultatima i ispunjenju utvrđenih ciljeva. Tako su, na primjer, konstatirani nedostaci u određivanju jasnije namjene sredstava kojom će se ispuniti osnovna misija dodjele istih, postavljanju mjerljivih kriterija

za izbor i jasan način dokazivanja namjenskog utroška, kako bi odobrena sredstva za tekuće grantove bila raspodijeljena na osnovu pravilnog odabira korisnika, kontrolirana, te služila svojoj svrsi. Također, budući da su u pojedinačnim slučajevima, na prijedlog proračunskog korisnika, odluke Vijeća ministara BiH o dodjeli sredstava donesene krajem prosinca i da su sredstva za realizaciju programa doznačena korisnicima tek u siječnju 2021. godine korisnici granta ni ove godine nisu bili u mogućnosti pravdati izvješća o namjenskom utrošku sredstava u utvrđenim rokovima, odnosno značajna grant sredstva su dodijeljena za projekte koji su okončani, tako da i dalje se dodjela sredstva ne može promatrati kao sufinansiranje aktivnosti, nego kao refundacija troškova za projekte koji su okončani.

Ministarstvo pravde BiH u 2020. godini u odnosu na prethodnu godinu nije imalo evidentiranje izdataka na poziciji transferi drugim razinama vlasti za evidentiranje mjesečnih faktura koje ispostavljaju kazneno-popravni zavodi, a predmetni izdaci su se, po danom obrazloženju, u skladu sa Zakonom o proračunu evidentirali na ugovorenim uslugama.

Vijeće ministara je na 8. sjednici održanoj 11.06.2020. godine donijelo Odluku o usvajanju Strategije razvoja sustava unutarnjih finansijskih kontrola u institucijama BiH za period 2020.-2025. godine, na osnovu čega je Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH donijela Operativni godišnji akcijski plan za 2020. godinu za provođenje Strategije. Jedna od aktivnosti koja je predviđena za realizaciju u 2020. godini je „Izrada kriterija za dodjelu grantova zasnovanih na jasnim ciljevima i planiranim učincima“ za koju su određene odgovorne institucije, tako da je Ministarstvo financija i trezora BiH u 2021. godini Ministarstvu civilnih poslova BiH, Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH i Ministarstvu vanjske trgovine BiH, dostavilo inicijativu za izradu kriterija za dodjelu tekućih grantova i transfera, nakon čega su poduzete određene aktivnosti po ovom pitanju formiranjem radnih skupina u kojima su i predstavnici Ministarstva financija i trezora čiji je zadatak izrada kriterija za dodjelu tekućih grantova ili kroz davanje mišljenja od strane Ministarstva financija i trezora na dostavljene smjernice. Kako su ove aktivnosti pokrenute u 2021. godini, ocjena istih će biti sagledana u narednom periodu vršenja revizija kod pojedinačnih institucija. Također, Odjel za reviziju učinka Ureda za reviziju institucija BiH je u lipnju 2021. godine objavio izvješće⁶⁹ o provedenom praćenju aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine na realizaciji preporuka revizije učinka za izvješće revizije učinka „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine“ koje je objavljeno u studenom 2016. godine.

PREPORUKA 30

Preporuča se Vijeću ministara i Ministarstvu, da u cilju smanjenja rizika nenamjenskog trošenja sredstava, putem nadležnih institucija unaprijede aktivnosti u procesu odobravanja i doznačavanja grantova što se prije svega odnosi na pravovremeno planiranje aktivnosti, uspostavljanje jasnijih i mjerljivijih ciljeva, praćenje i kontrolu realizacije projekata, evidentiranje grantova i izvješćivanje o namjenskom utrošku grantova, postignutim rezultatima i ciljevima.

8.6. Kapitalni grantovi i transferi

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu odobrena su sredstva za kapitalne grantove u ukupnom iznosu od 802.000 KM. Kroz izmjene i dopune proračuna (prestrukturiranja, pričuve i namjenska sredstva), odobrena su dodatna sredstva u iznosu od 3.460.440 KM, pa je ukupan korigirani proračun za ove namjene iznosio 4.262.440 KM. Izvršenje

⁶⁹ <http://www.revizija.gov.ba/Content/OpenAttachment?Id=d8d848bb-b19c-4fa4-8b62-afc3ece98e8b&langTag=bs>

kapitalnih grantova i transfera proračunskih korisnika u 2020. godini, iznosilo je 2.257.900 KM ili 53 %.

Sredstva na kapitalnim grantovima i transferima realizirana su u 2020. godini u iznosu od 1.901.003 KM. Prema ekonomskoj klasifikaciji, realizirani su kao kapitalni transferi nižim razinama vlasti (1.692.064 KM) i kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim organizacijama (208.939 KM).

- **Kapitalni grantovi nižim razinama vlasti**

Za realizaciju kapitalnih transfera nižim razinama vlasti u proračunu su odobrena sredstva u iznosu od 600.000 KM, a kroz korekcije su sredstva povećana za iznos od 2.555.551 KM. Korekcijom je obuhvaćen prijenos namjenskih sredstava iz prethodne godine (1.023.491 KM) i sredstva pričuve odobrena odlukama Vijeća ministara (1.532.060 KM).

Od ukupnog iznosa sredstava za kapitalne grantove nižim razinama vlasti (3.155.551 KM), realiziran je iznos od 2.201.318 KM ili 69% od korigiranog (raspoloživog) proračuna. Iz proračunskih sredstava realiziran je iznos od 2.100.000 KM, a iz donatorskih sredstava iznos od 101.318 KM. Razlika između korigiranog proračuna i realiziranih sredstava iznosi 954.233 KM, a najvećim dijelom se odnosi na Ured koordinatora za reformu javne uprave.

U narednoj tablici prikazani su podaci o raspoloživim i realiziranim sredstvima po proračunskim korisnicima preko kojih je izvršena realizacija kapitalnih grantova i transfera:

Tablica br. 11 – Kapitalni grantovi i transferi

R. br.	Naziv korisnika	Odobreno proračunom	Korekcije	Ukupan proračun	Realizacija kapitalnih transfera	Razlika
1	2	3	4	5	6	7
1.	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH		1.500.000	1.500.000	1.500.000	
2.	Institut za nestale osobe BiH	600.000		600.000	600.000	
4.	Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH		977.694	977.694	69.258	908.436
5.	Ministarstvo sigurnosti BiH		32.060	32.060	32.060	
6.	Agencija za statistiku BiH		6.000	6.000		6.000
7.	Projekt obnove i rekonstrukcije HiPERB za bolnicu Kasindo		39.797			39.797
	UKUPNO	600.000	2.555.551	3.155.551	2.201.318	954.233

Kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim organizacijama: Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 202.000 KM za realizaciju kapitalnih grantova pojedincima i neprofitnim organizacijama. U toku godine proračun za ove namjene korigiran je za dodatna sredstva u iznosu od 904.889 KM, tako da je ukupno raspoloživi proračun za realizaciju kapitalnih grantova pojedincima i neprofitnim organizacijama u 2020. godini iznosio 1.106.889 KM.

Realizacija je iznosila 56.582 KM ili 5% od ukupno raspoloživog proračuna za ove namjene. Institut za nestale osobe BiH je na ime kapitalnih grantova pojedincima izvršio doznačavanje 36.641 KM na ime projekta ekshumiranih osoba, dok je Ministarstvo obrane BiH doznačilo 19.941 KM na ime kapitalnih grantova pojedincima po osnovu projekta „Perspektiva“- program tranzicije i zbrinjavanja otpuštenog osoblja Ministarstva obrane BiH i Oružanih snaga BiH u cilju što brže reintegracije iz vojnog u civilni život (djelatne vojne osobe, civilne osobe u Oružanim snagama i uposlenici u Ministarstvu obrane čiji ugovori su istekli i nisu produženi uslijed primjene članka 101. stavak 1. Zakona u službi u Oružanim snagama BiH, kojim je definirano ograničenje godina starosti i dužine vojne službe djelatnih vojnih osoba).

8.7. Fond za povratak

Fond za povratak Bosne i Hercegovine je osnovan Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH⁷⁰, sa ciljem pružanja podrške povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH.

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

Temeljem Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2020. godinu iz kolovoza 2020. godine, ugovorne strane su se usuglasile da se u Fond, za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, u 2020. godini udruže sredstva u ukupnoj vrijednosti od 2.125.000 KM. Sredstva u vrijednosti od 2.000.000 KM osigurana su iz proračuna institucija BiH (Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH), po 50.000 KM iz proračuna entiteta (Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica i Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije Republike Srpske), a 25.000 KM iz proračuna Brčko distrikta BiH. Odlukom⁷¹ o preraspodjeli sredstava iz proračuna Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine u proračun Fonda za povratak Bosne i Hercegovine, odobrena je preraspodjela sredstava iz proračuna Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH za 2020. godinu u proračun Fonda za povratak BiH u iznosu od 2.000.000 KM. Također, u 2020. godini izvršen je prijenos sredstava proračuna institucija BiH na podračun Fonda u iznosu od 2.189.300 KM, a odnose se na sredstva po sporazumima za 2008., 2009. i 2010. godinu.

S obzirom na to da u 2019. godini nije zasjedalo Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH, u 2020. godini je, Odlukom⁷² o rasporedu sredstava po namjenama i iznosu sredstava za 2019. i 2020. godinu izvršena raspodjela 4.402.000 KM udruženih sredstava i ista su raspoređena za financiranje projekata elektrifikacije stambenih jedinica raseljenih osoba i povratnika, i projekata obnove i izgradnje komunalne i socijalne infrastrukture na prostorima gdje žive raseljene osobe i povratnici.

Također, Povjerenstvo je u 2020. godini donijelo Odluku⁷³ o raspoređivanju neutrošenih sredstava po prethodno odobrenim projektima kojom se odobrava preusmjeravanje i raspored neutrošenih sredstava preostalim po prethodno odobrenim projektima u iznosu od 200.823 KM.

⁷⁰ Službeni glasnik BiH, br. 23/99, 21/03 i 33/03

⁷¹ Službeni glasnik BiH, broj 68/20

⁷² Službeni glasnik BiH, broj 70/20

⁷³ Službeni glasnik BiH, broj 80/20

U 2020. godini Fond je temeljem primarnih izvora financiranja raspolagao sa sredstvima u vrijednosti od 8.527.734 KM i čine ih: neutrošena udružena sredstva prenesena iz prethodne godine u iznosu od 6.302.734 KM, sredstva u iznosu od 100.000 KM, koja su uplaćena temeljem Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2019. godini, sredstva u iznosu od 125.000 KM koja su uplaćena temeljem Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2020. godini, te sredstva u iznosu od 2.000.000 KM koja su preraspodijeljena iz proračuna Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH za 2020. godinu u proračun Fonda. U periodu 01.01.2020. - 31.12.2020. godine realizirana su udružena sredstva u iznosu od 2.671.236 KM, dok su neutrošena sredstva u iznosu od 5.856.498 KM prenesena u 2021. godinu. Realizirana udružena sredstva u 2020. godini se odnose na tekuće grantove pojedincima (614200).

Stanje na bankovnom računu za udružena sredstva Fonda koji se vodi kod Centralne banke, na dan 30.12.2020. godine iskazano je u iznosu od 5.716.136 KM.

Prema prezentiranim podacima, ni u 2020. godini Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske nije izmirilo obveze po Sporazumu o udruživanju i načinu realiziranja sredstava za 2009. godinu u iznosu od 3.941.455 KM i Sporazumu o udruživanju i načinu realiziranja sredstava za 2010. godinu u iznosu od 400.000 KM.

Nadalje, Fond je raspolagao i sa donatorskim i kreditnim sredstvima iz sekundarnih izvora financiranja. Ukupno raspoloživa sredstva u 2020. godini iznosila su 85.589.637 KM, od čega su iz kreditnih sredstava raspoloživa sredstva u vrijednosti od 57.188.878 KM, a iz donatorskih sredstava 28.400.759 KM. Od ukupno raspoloživih sredstava po ovom osnovu utrošeno je 39.040.313 KM. Neutrošena sredstva u vrijednosti od 46.549.324 KM prenesena su u narednu godinu.

9. IZRAVNI TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu⁷⁴ odobrena su sredstva za izravne transfere u iznosu od 42.904.000 KM. Izmjene i dopune odobrenog proračuna na izravnim transferima s Jedinstvenog računa trezora su iznosile 26.499.286 KM. Značajnije izmjene su se odnosile na povećanje pozicije Sredstva za saniranje ekonomskih šteta (23.000.000 KM), namjenska sredstva od UMTS-a (4.451.853 KM), povećanje u učešću kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD i IFC 320.000 KM), a smanjenje se odnosilo na poziciju Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova (1.081.912 KM) i isplate obveza po pravomoćnim presudama (520.000 KM). Nakon izmjena i dopuna tijekom 2020. godine ukupna raspoloživa sredstva (korigirani proračun) na ovoj poziciji su iznosila 69.403.286 KM. Realizacija izravnih transfera s Jedinstvenog računa trezora iskazana je u iznosu od 59.470.830 KM (fond 10-Opći fond u iznosu 59.402.341 KM i fond 30-fond grantova i donacija 68.490 KM)⁷⁵.

Izravni transferi s Jedinstvenog računa trezora su izvršeni u iznosu većem za 39.727.066 KM (ili 301%) u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Na navedeno povećanje je najvećim dijelom uticalo izvršenje na pozicijama koje nisu planirane niti realizirane u protekloj godini. To su pozicija „Sredstva za saniranje ekonomskih šteta“ (37.747.000 KM), pozicija „Povećanje u učešću kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj i Međunarodnoj finansijskoj korporaciji - IBRD i IFC (3.511.319 KM), „Otplata glavnice po kreditu CEB banke za izgradnju Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH“ (1.147.420 KM). S druge strane došlo je do značajnog

⁷⁴ Službeni glasnik BiH broj 46/20

⁷⁵ Podaci iz Zbrojnog obrasca broj 3

smanjenja realizacije na poziciji „Isplata obveza po pravomoćnim sudskim presudama“ (3.266.288 KM).

U Tablici br. 12 su prikazani iznosi izravnih transfera s Jedinštenog računa trezora odobrenih iz proračuna institucija BiH za 2020. godinu nakon izvršenih izmjena i dopuna (korigirani)

Tablica br. 12 – Izravni transferi sa JRT-a

Vrsta izravnog transfera s JRT	Korigirani proračun/proračun za 2020. godinu	Realizacija u 2020. godini	Realizacija u 2019. godini	% (3/2)	% (3/4)
1	2	3	4	5	6
Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	6.425.000	5.981.152	5.745.139	93	104
Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	3.818.088	2.175.756	1.749.983	57	124
Bankarski troškovi i negativne tečajne razlike	600.000	513.259	293.133	86	175
Isplata obveza po pravomoćnim sudskim presudama	5.180.000	2.393.023	5.659.311	46	42
Sredstva za prvi i drugi kreditni rejting BiH	371.000	215.167	201.851	58	107
Kamata po kreditu makrofinancijske pomoći Europske komisije	369.000	351.559	390.286	95	90
Projekt obnove i rekonstrukcije HIPERB	39.797	0	0	0	0
Namjenska sredstva od UMTS-a	4.451.853	0	0	0	0
Fiskalno vijeće – udružena sredstva	132.548	105.434	79.953	80	132
Izmirenje obveza prema UNDP-u	1.400.000	1.400.000	1.400.000	100	100
Transferi u inozemstvo-Donacija Afganistanu	0	0	16.000	0	0
Kamata po kreditu CEB banke za izgradnju Državnog zatvora	458.000	434.482	472.619	95	92
Povećanje u učešću kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj i Međunarodnoj financijskoj korporaciji (IBRD i IFC)	3.531.000	3.511.319	0	99	0
Transferi drugim razinama vlasti - Povrat sredstava uplaćenih sa računa Kamate ostvarene na osnovu povučenih ostvarenih kreditnih sredstava iz međunarodnih ugovora 0499111 i 049112 - Odluka VM BiH broj: 73/18 ⁷⁶	0	0	343.914	0	0
Transfer drugim razinama vlasti – Povrat sredstava uplaćenih sa računa Kamate ostvarene na osnovu povučenih ostvarenih kreditnih sredstava iz međunarodnih ugovora 0499111 i 0499112 - Jednako isto popunjavanje Međunarodnog fonda za poljoprivredni razvitak (IFAD)	98.000	97.792	0	100	0 0
Sredstva za saniranje ekonomskih šteta	37.747.000	37.747.000	0	100	0
Otplata glavnice po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 - Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH	1.374.000	1.355.990	1.359.130	99	100
Kamata po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH	149.000	85.647	76.615	57	112
Otplata glavnice po kreditu CEB banke za izgradnju Državnog zatvora/Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH	1.205.000	1.147.420	0	95	0

⁷⁶ Službeni glasnik BiH, broj 37/18

Otplate stranim finansijskim institucijama - Otplata glavnice po kreditu makrofinancijske pomoći Europske komisije	2.054.000	1.955.830	1.955.830	95	100
UKUPNO	69.403.286	59.470.830	19.743.764	86	301

9.1. Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova

Pozicija u tablici 9999-1 u okviru "Izravnih transfera sa Jedinog računa trezora" koja se odnosi na "Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova", je realizirana temeljem Instrukcije o načinu utroška sredstava planiranih u Proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu koju je donijelo Ministarstvo u travnju 2020. godine. Prema Instrukciji na osnovu relevantne dokumentacije i Međunarodnih ugovora sa EC, kojima je Bosna i Hercegovina preuzela obvezu, vrši se alociranje namjenskih sredstava za sufinanciranje IPA projekata na fondu 10 na projektne kodove kod nadležne institucije BiH. Za realizaciju istih su nadležne institucije BiH koje implementiraju IPA projekte. Pored toga, dio sredstva koji se plaća izravno sa Jedinog računa trezora se evidentira na organizacijskom kodu 99999999-Trezor.

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu, u okviru izravnih transfera sa Jedinog računa trezora odobren je ukupan iznos od 4.900.000 KM koji je korigiran (umanjen) za iznos od 1.081.912 KM. Ovaj iznos je raspoređen na projektne kodove više institucija BiH. Nakon navedene korekcije raspoloživa izdvojena sredstva na šifri Trezor-a za povlačenje IPA fondova su iznosila 3.818.088 KM. Ova sredstva su planirana za plaćanje „ulazne karte“ koje je Bosna i Hercegovina bila obvezna uplatiti u 2020. godini kako bi participirala u EU programima za koje su potpisani sporazumi ili se u narednom periodu očekuje njihovo potpisivanje. U okviru izravnih transfera sa Jedinog računa trezora za ove namjene je iskazana realizacija u iznosu od 2.175.756 KM (ili 57% u odnosu na raspoloživa sredstva nakon korekcije odnosno 124 % u odnosu na realizaciju u prethodnoj godini). Izvršenje se odnosilo na izravno sufinanciranje dijela udjela Bosne i Hercegovine u financiranju projekata institucija BiH iz IPA fondova, a odnosi se na programe kako slijedi:

- Program „FISCALIS 2020“ (34.227 KM) i „CUSTOMS 2020“ (41.072 KM), korisnik – koordinator programa za BiH, Uprava za neizravno oporezivanje BiH;
- Europa za građane (8.801 KM), korisnik – koordinator ovog programa za BiH je Ministarstvo pravde BiH;
- „COSME 2020“ (190.989 KM), korisnik – koordinator Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH;
- Ministarstvo civilnih poslova BiH kao korisnik – koordinator za četiri programa i to „Horizon 2020“, gdje je iznos izravnog udjela BiH 1.613.676 KM, zatim program „Erasmus+“ u vrijednosti 89.968 KM, program „Kreativna Europa“ 160.378 KM i program „Zdravlje za razvoj“ u iznosu 26.865 KM.

Dio planiranih sredstava na „Tablici 9999-1 – Izravni transferi s JRT-a“ sa pozicije Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova (1.081.912 KM) je raspoređen na projektne kodove institucija koje su bile korisnici i koordinatori pri realizaciji konkretnih projekata kako slijedi:

- Direkcija za europske integracije BiH za šest projekata (227.233 KM)⁷⁷ od kojih su značajniji ugovoreni projekat IPA „Tehnička pomoć u okviru Dunavskog transnacionalnog programa 2014 – 2020“ (44.879 KM), projekat IPA „Podrška upravljačkoj strukturi Strategije EU za

⁷⁷ U godišnjem izvješću o izvršenju proračuna Direkcija je prezentirala realizaciju svakog projekta pojedinačno

Jadransku i jonsku regiju EUSAIR“ (22.000 KM), projekat IPA „Interreg IPA programa prekogranične suradnje Hrvatska - Bosna i Hercegovina programa 2014-2020“ (109.549 KM);

- Ministarstvo sigurnosti BiH – na ime ugovorenog projekta IPA državni programi Komponenta 1 (CRIS broj 2012/23589) „Reforma i upravljanje sustavom sigurnosti“ (511.938 KM);
- Agencija za sigurnost hrane BiH – na ime ugovorenog projekta IPA 2018 – „Podrška EU jačanju kapaciteta i postupnom usklađivanju sektora sigurnosti hrane u BiH s Acquisom (36.672 KM);
- Državna agencija za istrage i zaštitu BiH – na ime ugovorenog projekta IPA 2013 „Unapređenje tehničkih kapaciteta za podršku borbi protiv pranja novca u BiH“ (176.024 KM);
- Parlamentarna skupština BiH – na ime ugovorenog projekta IPA II 2014-2020 – „E-zakonodavstvo i IT oprema“ (110.000 KM);
- Uprava za zaštitu zdravlja bilja BiH– na ime ugovorenog projekta IPA 2018– „Podrška EU izgradnji kapaciteta i postepeno usklađivanje pravne stečevine Unije u fitosanitarnom sektoru u BiH“ (20.000 KM).

U 2020. godini je izvršeno umanjenje namijenjenih sredstava za kofinanciranje IPA projekata kod korisnika koji su završili konkretne projekte, u iznosu od 10.289 KM.

Prema raspoloživim informacijama, Vijeće ministara BiH usvojilo je Informaciju Direkcije za europske integracije o ažuriranju Jedinstvene liste prioriternih infrastrukturnih projekata Bosne i Hercegovine koja uključuje ukupno 143 projekta, i to 25 projekata iz transporta i 118 projekata iz životne sredine. Ova lista formirana je na osnovu jedinstvenih listi sektorskih infrastrukturnih projekata u oblasti transporta i zaštite životne sredine, koje su pripremale i usuglasile nadležne institucije na svim razinama vlasti, uključene u rad sektorskih radnih skupina. Državni odbor za investicije BiH je 31.08.2020. godine usvojio ažuriranu listu. Usvajanje Liste je omogućilo odobravanje VBIF grant sredstava za sufinansiranje radova u oblasti transporta i zaštite životne sredine za BiH. U budućem periodu očekuje se izrada jedinstvenih listi prioriternih infrastrukturnih projekata u energiji i socijalnom sektoru, čime bi se dopunila Jedinstvena lista prioriternih infrastrukturnih projekata za Bosnu i Hercegovinu. Vijeće ministara BiH je u vezi s Okvirnim sporazumom između Bosne i Hercegovine i Europske komisije o aranžmanima za provedbu finansijske pomoći Europske unije Bosni i Hercegovini u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II)⁷⁸, na prijedlog Direkcije za europske integracije donijelo Odluku o utvrđivanju funkcija, struktura i tijela BiH nadležnih za provedbu Programa teritorijalne suradnje u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II) 2014-2020. godina.⁷⁹

U skladu sa Odlukom o privremenom uspostavljanju odbora za Instrument pretpristupne pomoći (IPA II) definirano je da Direkcija za europske integracije u svojstvu Ureda državnog koordinатора za IPA II (DIPAK), pruža stručnu, pravnu i tehničku podršku radu Odbora⁸⁰. Prema informacijama iznesenim u Izvještaju o radu Direkcije za europske integracije BiH⁸¹, tijekom 2020. godine nastavljene su pripreme za novi IPA III instrument. Prikupljeni su podaci o potrebama koje proizilaze iz procesa europskih integracija putem radnih skupina za europske integracije, te informacije o državnim i sektorskim strateškim dokumentima u BiH. Pripremljeni su prijedlozi idejnih projekata za godišnje državne programe IPA 2021 i IPA 2022 (ukupno 28 idejnih projekata u svim sektorima IPA). Kao što je od ranije poznato postoji veliki broj ograničavajućih faktora za efikasnije kreiranje uvjeta za značajnije povlačenje ovih sredstava kao što je nedostatak ljudskih kapaciteta sa odgovarajućim znanjima i vještinama, kašnjenje u uspostave novog instrumenta IPA III, nedostatak informacija o IPA III, izmjene verzija obrazaca za programiranje IPA III, rad u situaciji COVID-19 pandemije, nedostatak

⁷⁸ Službeni glasnik BiH-Međunarodni ugovori, broj: 06/15

⁷⁹ Službeni glasnik BiH, broj 14/18

⁸⁰ Službeni glasnik BiH, broj 21/17

⁸¹ www.dei.gov.ba

uspostavljenih IPA struktura i definiranje modela IPA II struktura i veze sa sustavom koordinacije procesa europskih integracija, kratke rokove za dostavu programskih dokumenata Europskoj komisiji, veliki broj učesnika procesa programiranja, kao i slab odaziv predstavnika civilnog društva u konsultacijama o IPA dokumentima. Uz sve navedeno specifičnost i složenost IPA sektora u okolnostima nedostatka cjelodržavnih sektorskih strategija za sve IPA sektore, uključujući reformu upravljanja javnim financijama i dalje utječe na sporost ispunjavanja zahtjeva Europske komisije za napretkom u uspostavljanju i ispunjavanju kriterija sektorskog pristupa za korištenje IPA. Pored nedostatka cjelodržavnih sektorskih strategija, nedostaju adekvatna znanja o modalitetima za planiranje i programiranje IPA-e u institucijama u BiH, što izravno utječe na kreiranje preduvjeta za veće povlačenje IPA sredstava.

PREPORUKA 31

Potrebno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija nastavi poduzimati aktivnosti na kreiranju preduvjeta za povećanje ekonomskog rasta značajnijim korištenjem IPA sredstava.

9.2. Sredstva za saniranje ekonomskih šteta

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2020. godinu člankom 15. stavak (1) predviđeno je financiranje ekonomskih šteta (Tablica 3. - Raspored rashoda po proračunskim korisnicima stav 9999-1 redni broj 6 u iznosu 14.747.000 KM). U stavku (2) istog članka je predviđeno financiranje ekonomskih šteta (Tablica 3-Raspored rashoda po proračunskim korisnicima stavak 9999-2 redni broj 3 u iznosu 27.180.000 KM). U stavku (3) je definirano da će Vijeće ministara BiH posebnim odlukama propisati korisnike, namjenu, iznos i način korištenja sredstava iz stava (1) i (2) članka 15.

Nakon određenih korekcija na poziciji - Sredstva za saniranje ekonomskih šteta u okviru pozicije Izravnih transfera sa jedinstvenog računa trezora bio je raspoloživ iznos od 37.747.000 KM -fond 10 (Tablica 3. - Raspored rashoda po proračunskim korisnicima stavak 9999-1 redni broj 6), dok je na poziciji -Sredstva za saniranje ekonomskih šteta u okviru rezerviranja (tekuća pričuva) iskazan iznos od 27.180.000 KM (Tablica 3- Raspored rashoda po proračunskim korisnicima stav 9999-2 redni broj 3).

U Tablici br. 13 niže prikazan je raspored sredstava za saniranje ekonomskih šteta sa pozicije izravnih transfera i rezerviranja/proračunska pričuva prema korisnicima pojedinačno i ukupno.

Tablica br. 13 – Raspored sredstava za saniranje ekonomske štete

Korisnik	Odluka VM broj 196/20	Odluka VM broj 261/20	Odluka VM broj 277/20	Odluka VM broj 278/20	Odluka VM broj 304/20	UKUPNO
Institucije BiH i druge razine vlasti	Izravni transferi /9999-1 (KM)		Rezerviranja - proračunska pričuva /9999-2 (KM)			
Institucije BiH					2.000.000	2.000.000
Federacija BiH	8.829.140	166.530	6.100.000	8.500.000		23.595.670
Republika Srpska	5.355.380	101.010	3.700.000	4.000.000		13.156.390
Brčko distrikt BiH	289.480	5.460	200.000	500.000		994.940
UKUPNO	14.474.000	273.000	10.000.000	13.000.000	2.000.000	39.747.000

Sa pozicije Izravni transferi (14.747.000 KM) sukladno odlukama Vijeća ministara BiH je izvršena raspodjela sredstava entitetima i Brčko distriktu za saniranje ekonomskih šteta uzrokovanih pandemijom koronavirusa u zdravstvenom sektoru kako slijedi:

Prema Odluci Vijeća ministara BiH broj 196/20⁸² raspoređen je iznos od 14.474.000 KM (61% za Federaciju BiH sa 10 županija, 37% za Republiku Srpsku i 2% za Brčko distrikt BiH). Također, u skladu sa Odlukom Vijeća ministara BiH broj 261/20⁸³ u istom omjeru izvršena je raspodjela sredstava entitetima i Brčko distriktu BiH u iznosu od 273.000 KM.

Sa pozicije rezerviranja (tekuća pričuva) iznos od 25.000.000 KM raspodijeljen entitetima i Brčko distriktu BiH za saniranje ekonomskih šteta uzrokovanih pandemijom koronavirusa sukladno odlukama Vijeća ministara BiH kako slijedi:

Prema Odluci Vijeća ministara BiH broj 277/20⁸⁴, raspoređen je iznos od 10.000.000 KM (61% za Federaciju BiH sa 10 županija, 37% za Republiku Srpsku i 2% za Brčko distrikt BiH). Također, u skladu sa Odlukom Vijeća ministara BiH broj 278/20⁸⁵ je izvršena raspodjela sredstava entitetima i Brčko distriktu BiH, u iznosu od 13.000.000 KM za saniranje ekonomskih šteta u zdravstvenom sektoru uzrokovanih pandemijom koronavirusa i to: za Klinički centar univerziteta u Sarajevu (3.500.000 KM), Sveučilišnu kliničku bolnicu Mostar (3.500.000 KM), Univerzitetsko-klinički centar Banja Luka (4.000.000 KM), Zdravstveni centar Brčko distrikta BiH (500.000 KM) i Univerzitetsko-klinički centar Tuzla (1.500.000 KM).

U navedenim odlukama Vijeća ministara BiH je člankom 4. definirana obveza izvješćivanja o utrošku sredstava u skladu sa utvrđenom namjenom za saniranje ekonomskih šteta uzrokovanih pandemijom koronavirusa. *S obzirom na to da su značajna sredstva drugim razinama vlasti doznačena tek početkom 2021. godine na osnovu odluka Vijeća ministara BiH donesenih krajem 2020. godine, u vrijeme obavljanja revizije nisu dostavljena sva izvješća o namjenskom utrošku sredstava od krajnjih korisnika transfera. Dostavljanje svih izvješća od krajnjih korisnika je potrebno za sačinjavanje objedinjenog izvješća od strane Ministarstva i dostavljanje istog Vijeću ministara BiH.*

Dio neutrošenih sredstava sa pozicije rezerviranja u iznosu od 2.180.000 KM (Tablica 3, stavka 9999-2, redni broj 3) namjenski se prenose za financiranje sanacije ekonomskih šteta u 2021. godinu, za koje će Vijeće ministara BiH donijeti posebne odluke, kako je predloženo člankom 15. Nacrta zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu

Nadalje, u skladu sa Odlukom Vijeća ministara BiH broj 304/20⁸⁶ odobren je višegodišnji projekt za financiranje troškova iz ugovornih aranžmana za nabavu zdravstvenih protumjera protiv koronavirusa za period 2020.-2022. godina u iznosu od 2.000.000 KM iz sredstava Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza za 2020. godinu (pozicija rezerviranje – proračunska pričuva). U Informacijskom sustavu financijskog upravljanja (ISFU) višegodišnji projekt će se evidentirati kao program posebne namjene (projektni kod) Ministarstva civilnih poslova BiH. Ova sredstva su namijenjena za plaćanje troškova u okviru ispunjavanja obveza iz Ugovora o nabavi vakcina sa Globalnom alijansom za vakcine (GAVI) protiv oboljenja COVID-19 putem mehanizma COVAX i specifičnih ugovora u sklopu Sporazuma o zajedničkoj nabavci zdravstvenih protivmjera protiv COVID-19. Troškovi se odnose na isporuku, uvoz i raspodjelu vakcina i zdravstvenih protivmjera, odnosno plaćanje troškova organizacije, transporta, inspekcije, osiguranja i drugih troškova u zemlji proizvođača, pričuve za nepredviđene situacije, naknade UNICEF-u za pružene usluge, kao i za plaćanje skladištenja, špedicije, osiguranja, transporta i troškova za osiguranje kvaliteta u Bosni i

⁸² Službeni glasnik BiH, broj:65/20

⁸³ Službeni glasnik BiH, broj: 01/21

⁸⁴ Službeni glasnik BiH, broj:02/21

⁸⁵ Službeni glasnik BiH, broj:02/21

⁸⁶ Službeni glasnik BiH, broj:06/21

Hercegovini. Troškovi će biti evidentirani u okviru grupe konta na 6130 - Izdaci za materijal i usluge. Sredstva su data na raspolaganje korisniku i ista nisu realizirana do kraja 2020. godine, već su na zahtjev Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine nerealizirana sredstva od 2.000.000 KM namjenski prenesena u 2021. godinu na ime višegodišnjeg projekta.

PREPORUKA 32

Ministarstvo treba pratiti dostavljanje izvješća krajnjih korisnika sredstava za saniranje ekonomskih šteta i sačiniti objedinjeno izvješće sukladno pojedinačnim odlukama Vijeća ministara BiH.

9.3. Sudbeni sporovi

Troškovi temeljem pravomoćnih sudbenih presuda realizirani u 2020. godini iznose 2.393.023 KM i manji su, u odnosu na prošlu godinu, za 3.266.288 KM. Promatrano po strukturi obveza, navedeni iznos se odnosi na glavni dug (1.885.049 KM), kamate (253.100 KM), troškove parničnog postupka (239.554 KM) i troškove izvršnog postupka (15.321 KM).

Kao i prethodnih godina, pravomoćne sudbene presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknadu materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim osobama, itd. Vrijednosno najveći dio sredstava isplaćen je na osnovu presuda, sudbenih i vansudbenih nagodbi koje za osnovu imaju isplatu naknada troškova uposlenih u pravosudnim institucijama. S obzirom da je u prosincu 2020. godine usvojen Zakon o izmjeni dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, troškovi po ovom osnovu će u budućem periodu imati trend smanjenja.

Značajan dio troškova po pravomoćnim sudbenim presudama odnosi se i na naknade štete za neosnovan boravak u pritvoru, kao i presude iz radnih sporova u svezi sa formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu obrane BiH.

Uvidom u Izvješće Pravobraniteljstva za 2020. godinu konstatirali smo neznatno smanjenje broja novih parničnih sporova. U odnosu na 2019. godinu, kada je evidentirano 418 novih parničnih sporova, u 2020. godini taj broj je bio 394, ali sa znatno manjom efikasnošću u završavanju predmeta (481 u 2019., 340 u 2020. godini). Potrebno je naglasiti da uspjeh u pojedinačnim parnicama, kao i ukupni uspjeh u broju riješenih predmeta ne ovisi isključivo o Pravobraniteljstvu BiH već i o sudjelovanju institucija tijekom postupka, ali presudno je svakako stanje u predmetu koji je već pred sudom.

Iako je došlo do određenog smanjenja i broja i vrijednosti sporova, ne može se još uvijek reći da problem sporova ne spada u grupu pitanja koja zahtijevaju hitnu i sveobuhvatnu reakciju. Revizija naglašava važnost ove problematike iznova svake godine te ukazuje na potencijalne uzroke i rizike kao što su: zakonski okvir (prije svega Zakon o radu, Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine te Zakon o državnoj službi Bosne i Hercegovine, Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine – problematika razlika i naknada plaća, imenovanja), postupanje organa nadležnih za provođenje zakona (Zakon o javnim nabavama, Zakon o obligacijskim odnosima, te različiti lex specialis zakoni na primjer Zakoni iz oblasti poreza i oporezivanja, prinudne naplate i slično). Pravilno postupanje u skladu sa zakonima trebao biti jedan od prioriteta u radu institucija kako bi se povećala efikasnost, ali i smanjio rizik od nastanka sudskih sporova. Također, postupanje sa pažnjom dobrog domaćina, ali i utvrđivanje ili uvođenje odgovornosti za nepravilno postupanje, bi uvelike doprinijelo smanjenju broja sporova i utuženih iznosa koji padaju na teret proračuna.

Značaj problema sporova najbolje oslikava ukupna vrijednost svih sporova na godišnjem nivou - 299.234.016 KM u 2019. godini (1647 sporova), iako smanjena na 249.755.097 KM u 2020. godini (1560 sporova) predstavlja enormno visoki potencijalni rizik koji je potrebno smanjiti na najmanju moguću mjeru.

Tijekom revizije pojedinačnih institucija BiH, dvije institucije se ističu brojem sporova i ukupnim zbirom utuženih iznosa, Uprava za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine i Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine.

Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine ima evidentirano 137 postupaka, pretežno radnopravne prirode, ukupne vrijednosti 9.758.947 KM. Tijekom 2019. godine, Ministarstvo je evidentiralo 124 postupka, što upućuje na zaključak da je u 2020. godini došlo do povećanja broja predmeta i ukupne procijenjene vrijednosti sporova.

Kada je u pitanju Uprava za neizravno oporezivanje evidentirano je 167 predmeta, od koji najveći broj za osnovu ima naknadu štete kao rezultat potencijalno pogrešne primjene zakona iz oblasti poreza i carina. Ukupna vrijednost iznosi 66.492.523 KM, te se radi o uvećanju ukupnog zbira svih utuženih iznosa od preko 50% u odnosu na 2019. godinu.

Kada su u pitanju postupanja institucija koja su uzrokovala upravne i parnične sporove, tijekom provođenja pojedinačnih revizija uočeno je nekoliko nepravilnosti u svezi sa imenovanjima rukovoditelja institucija Bosne i Hercegovine kojima su poništena rješenja o imenovanjima. Nepravilno provedeni postupci javnih nabava također rezultiraju parničnim sporovima (npr. u predmetu po tužbi Grijanjeinvest Pale protiv Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, i to nakon nepostupanja ugovornog organa po odluci Ureda za razmatranje žalbi).

PREPORUKA 33

Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnih institucija provede analizu uzroka parničnih i drugih sporova koji su pokrenuti protiv institucija BiH, u cilju utvrđivanja rizika u daljem postupanju, povećanja odgovornosti i preventivnog djelovanja na smanjenju broja postupaka pred nadležnim sudovima, a time i gubitka javnih sredstava.

9.4. Članarine u međunarodnim organizacijama

Proračunom za 2020. godinu odobrena su sredstva za plaćanje kontribucija BiH u međunarodnim organizacijama u iznosu od 7.825.000 KM, a ista su realizirana u iznosu od 7.381.152 KM. U navedeni iznos ulazi i uplata godišnje kvote za UNDP u iznosu od 1.400.000 KM, tako da su izdaci za kontribucije - članarine sa 31.12.2020. godine iznosile 5.981.152 KM.

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

Evidencija Ministarstva vanjskih poslova BiH za članarine u međunarodnim organizacijama vodi se u formi Excel tabele sa nazivom međunarodne organizacije i bitnim podacima za realiziranje plaćanja

obveza. Međutim, navedena evidencija za 2020. godinu nije kompletna budući da u Ministarstvu vanjskih poslova BiH nisu popunjavali sve predviđene kolone koje se odnose na datum prispjeća u Ministarstvo, datuma upućivanja naloga, roka plaćanja kao i plaćenog iznosa u konvertibilnim markama. Također, kao što je to bio slučaj i ranijih godina, središnja evidencija članarina u međunarodnim organizacijama ni za 2020. godinu ne sadrži podatke o vremenu trajanja određenih članarina iako je to definirano člankom 2. Instrukcije⁸⁷.

Na osnovu dostavljene Središnje evidencije članarina u međunarodnim organizacijama za 2020. godinu te stanja u Glavnoj knjizi na 31.12.2020. godine utvrđena su odstupanja u ukupnom iznosu plaćenom za članarine. Naime, u Glavnoj knjizi za 2020. godinu su evidentirane određene uplate članarina iz prethodne godine kao i određene članarine za 2020. godinu koje nisu evidentirane u dostavljenoj Središnjoj evidenciji.

Iako je prethodnih godina konstatirano da bi bilo svrsishodno uspostaviti odgovarajuće kontrole (obvezno na kraju tekuće godine) u cilju usporedbe podataka Središnje evidencije članarina i podataka o plaćenim članarinama evidentiranim u Glavnoj knjizi pod šifrom trezora na poziciji izravnih transfera, nismo mogli potvrditi da su iste i uspostavljene. Napominjemo da je navedeno bitno radi pripreme pouzdanih podataka za precizno projiciranje obveza u narednoj proračunskoj godini kao i za potrebe kreiranja relevantne baze podataka za analizu opravdanosti preuzetih obveza za plaćanje članarina te ostvarenih i očekivanih koristi od istih.

PREPORUKA 34

Ponovo preporučamo Vijeću ministara, da putem nadležnog Ministarstva vanjskih poslova BiH i Ministarstva, osigura adekvatnu primjenu Instrukcije o načinu planiranja, vođenju evidencija i izvješćivanju o realiziranim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama u cilju uspostavljanja odgovarajuće kontrole podataka o preuzetim obvezama za plaćanje članarina i transparentnog izvješćivanja zainteresiranih strana o koristima od istih.

9.5. Sredstva od UMTS

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

Od ukupno raspoloživih 13.201.852 KM sredstava za razvoj sektora telekomunikacija, sredstva u iznosu od 8.750.000 KM su data na raspolaganje korisnicima u 2018. godini, a za preostala sredstva u iznosu od 4.451.852 KM Vijeće ministara nije donosilo odluke u 2020. godini. Sredstva za pripremu i izgradnju putne infrastrukture u cijelom iznosu (74.810.498 KM) su do kraja 2018. godine raspoređena i data korisnicima na raspolaganje.

Realizacija sredstava UMTS danih na korištenje korisnicima vrši se putem programa posebnih namjena (Ministarstvo komunikacija i prometa BiH) i višegodišnjih kapitalnih izdataka (Uprava za neizravno oporezivanje BiH i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH - Projekat digitalizacije), a istu karakterizira spora realizacija. Prema podacima prezentiranim u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu, od ukupno raspoloživih sredstava od UMTS dozvola kod proračunskih korisnika (39.763.276 KM) realizirana su sredstva u iznosu od

⁸⁷ Instrukcija o načinu planiranja, vođenja evidencija, plaćanja i izvješćivanja o realizovanim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama broj 08-02-2-10149-1/15 od 22.12.2015. godine

10.814.730 KM. Nerealizirana sredstva za pripremu i izgradnju putne infrastrukture na kraju 2020. godine iznosila su 15.710.557 KM kod Ministarstva komunikacija i prometa BiH i 2.453 KM na ime višegodišnjeg projekta kod Uprave za neizravno oporezivanje BiH, kao i neraspoređena vraćena sredstva od transfera općinama i gradovima u iznosu od 33.683 KM, što ukupno iznosi 15.746.694 KM, a koja su na temelju zahtjeva nadležnih korisnika namjenski prenesena u 2021. godinu. Također, sredstva u iznosu od 13.201.852 KM na ime razvoja sektora telekomunikacija su u cjelokupnom iznosu prenesena u 2021. godinu. Dakle, ukupna prenesena nerealizirana namjenska sredstva od UMTS dozvola u 2021. godinu iznose 28.948.546 KM.

Sredstva po osnovu naplaćenih naknada od dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sustava: Odlukom Vijeća ministara iz 2019. godine o dozvolama za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sustava⁸⁸ utvrđeni su uvjeti i način izdavanja dozvole te naknada u iznosu od 17.500.000 KM po operateru. Naknada se uplaćuje u pet jednakih rata u periodu od 2019. do 2023. godine. Financijska sredstva od naplaćene naknade za dozvole se usmjeravaju za razvoj prometa i komunikacija, a namjena se utvrđuje posebnom odlukom Vijeća ministara, na prijedlog Ministarstva komunikacija i prometa. Sa 31.12.2020. godine ukupno je naplaćen 21.000.000 KM. Vijeće ministara nije donijelo posebnu odluku do kraja 2020. godine i sredstva nisu raspoređena na posebne projekte te su prenesena su u 2021. godinu.

10. TEKUĆA PRIČUVA PRORAČUNA

S obzirom na to da je Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu usvojen krajem srpnja 2020. godine, financiranje institucija BiH u prvih sedam mjeseci 2020. godine, vršeno je na osnovu odluka o privremenom financiranju.

Člankom 18. spomenutog Zakona regulirano je korištenje proračunske pričuve za 2020. godinu. U stavku (1) ovog članka definirano je da Vijeće ministara BiH odlučuje o korištenju proračunske pričuve sukladno članku 17. Zakona o financiranju institucija BiH⁸⁹. Člankom 18. stavak (2) je regulirano da su korisnici tekuće proračunske pričuve iz stavka (1) ovog članka dužni dostaviti izvješće o namjenskom utrošku sredstava u propisanim rokovima za izradu tromjesečnih i godišnjeg izvješća. Člankom 17. Zakona o financiranju institucija BiH je definirano da proračunsko izdvajanje ne može prijeći iznos od 3% granica ukupnog proračuna, izuzimajući iznos za servisiranje duga.

U skladu s navedenim, na poziciji rezerviranja za 2020. godinu je planiran ukupan iznos od 29.880.000 KM (Tablica broj 3, stav 9999-2 - Rezerviranja), od čega je u 2020. godini iznos od 26.730.000 KM proslijeđen korisnicima na raspolaganje u svrhu saniranja ekonomskih šteta (transferi sa JRT-a).

Odobreni iznos na poziciji tekuće rezerve 2.450.000 KM je tijekom 2020. godine umanjen za iznos od 1.730.000 KM koji je stavljen na raspolaganje proračunskim korisnicima sukladno odlukama Vijeća ministara BiH i to za: Ministarstvo vanjskih poslova BiH (50.000 KM)⁹⁰, Ministarstvo sigurnosti BiH (100.000 KM)⁹¹, Ministarstvo civilnih poslova BiH (50.000 KM)⁹², Službu za zajedničke poslove BiH (20.000 KM)⁹³, Ministarstvo financija i trezora BiH (10.000 KM)⁹⁴ i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih poslova BiH (1.500.000 KM)⁹⁵. Od iznosa proračunske pričuve prenesenog

⁸⁸ Službeni glasnik BiH, br. 32/19

⁸⁹ Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 27/08 - odluka US, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

⁹⁰ Službeni glasnik BiH, broj:20/20- Odluka VM BiH broj:26/20

⁹¹ Službeni glasnik BiH, broj:21/20- Odluka VM BiH broj:30/20

⁹² Službeni glasnik BiH, broj :64/20 i 76/20 Odluka VM BiH broj 194/20 i 224/20

⁹³ Službeni glasnik BiH, broj:01/21 Odluka VM BiH broj 246/20

⁹⁴ Službeni glasnik BiH, broj:02/21 Odluka VM BiH broj 273/20

⁹⁵ Službeni glasnik BiH, broj: 02/21 Odluka VM BiH broj 276/20

institucijama BiH realizirano je ukupno 1.660.000 KM i to: Ministarstvo vanjskih poslova BiH (50.000 KM), Ministarstvo sigurnosti BiH (100.000 KM), Ministarstvo financija i trezora BiH (10.000 KM) i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (1.500.000 KM).

Najznačajniji iznos je odobren iz proračunske pričuve proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza za 2020. godinu (pozicija 9999-2 - Rezerviranja), s namjenom pomoći Općini Srebrenica u oblasti infrastrukture za projekte utvrđene od strane Skupštine općine Srebrenica. Namjenska sredstva su data Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH na raspolaganje na ekonomskoj kategoriji 615100 – Kapitalni transferi drugim nivoima vlasti, u iznosu od 1.500.000 KM i ista su prenesena krajnjem korisniku. Odlukom Vijeća ministara je precizirano da korisnik sredstava treba podnijeti Izvješće o utrošku sredstava Vijeću ministara BiH putem Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i Ministarstva komunikacije i prometa BiH.

S obzirom na to da je Odluka Vijeća ministara BiH donesena krajem 2020. godine u vrijeme obavljanja revizije nije dostavljeno izvješće o utrošku sredstava, kako je to predviđeno člankom 4. spomenute Odluke.

Procedurom za pripremu mišljenja Sektora za proračun o odobravanju tekuće proračunske pričuve, su propisane obveze, te potrebne mjere i radnje uposlenih u ovom sektoru prilikom pripreme mišljenja po navedenom osnovu. Cilj je da se provede sveobuhvatna i transparentna procedura pripreme za donošenje odluke Vijeća ministara BiH. Odluke Vijeća ministara sadrže odredbu o izvješćivanju o utrošenim sredstvima, ali bez definiranog roka. *Kao što je već navedeno, značajna sredstva iz proračunske pričuve su, na osnovu odluka Vijeća ministara BiH odobrenih krajem 2020. godine, doznačena tek početkom 2021. godine, te tako od krajnjih korisnika transfera nisu prikupljena sva izvješća o namjenskom utrošku sredstava.*

11. FINACIJSKI REZULTAT

Uvidom u Glavnu knjigu konstatirano je da je razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka za financiranje institucija BiH (943.073.148 KM) i realiziranih rashoda i izdataka (989.089.130 KM) u 2020. godini iskazana je u iznosu od **46.015.982 KM** (za fondove 10, 20, 30, 40 i 50 institucija BiH) i predstavlja višak rashoda nad prihodima institucija BiH. Razlika između ostvarenih prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (742.944.845 KM) i rashoda za servisiranje vanjskog duga BiH (744.530.104 KM) u 2020. godini predstavlja višak rashoda nad prihodima za servisiranje vanjskog duga BiH u iznosu od **1.585.259 KM** (odnosi se samo na fond 40). Prema navedenom, ukupan višak rashoda nad prihodima proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu iskazan u Glavnoj knjizi iznosi **47.601.241 KM**.

*Kako je u reviziji Ureda za razmatranje žalbi utvrđeno da su prihodi precijenjeni za iznos od **1.084.519 KM** to slijedi i da su ukupni prihodi institucija BiH za 2020. godinu precijenjeni za navedeni iznos.*

Višak rashoda nad prihodima pokriven je iz akumuliranog viška prihoda iz ranijih godina. U narednoj tablici prikazan je obračun viška rashoda nad prihodima za 2020. godinu (sa korekcijama) i obračun akumuliranog viška prihoda:

Tablica br. 14 – Obračun viška rashoda nad prihodima sa korekcijama

Red.broj.	Opis	Iznos u KM	Korekcija za prohode URŽ	Ispravan iznos
1	Ostvareni prihodi institucija BiH u 2020. godini	943.073.148	-1.084.519	941.988.629
2	Rashodi institucija BiH u 2020. godini	989.089.130		989.089.130
3 (1-2)	Višak rashoda nad prihodima institucija BiH u 2020. godini (financijski rezultat institucija BiH u 2020. godini)	-46.015.982	-1.084.519	-47.100.501
4	Ostvareni prihodi za servisiranje vanjskog duga u 2020. godini	742.944.845		742.944.845
5	Realizirani rashodi za servisiranje vanjskog duga u 2020. godini	744.530.104		744.530.104
6 (4-5)	Višak rashoda nad prihodima za servisiranje vanjskog duga u 2020. godini (financijski rezultat ostvaren za servisiranje vanjskog duga u 2020. godini)	-1.585.259		-1.585.259
7 (3+6)	Ukupan višak rashoda nad prihodima u 2020. godini (Ostvareni financijski rezultat institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu)	-47.601.241	-1.084.519	-48.685.760
8	Preneseni višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina	424.727.234		424.727.234
8.1	Akumulirani višak prihoda nad rashodima institucija BiH iz prethodnih godina (01.01.2020.)	416.080.988		416.080.988
8.2	Akumulirani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga iz prethodnih godina (01.01.2020.)	8.646.246		8.646.246
9	Korekcije u toku 2020. godine *	-3.278.864		-3.278.864
10 (7+8-9)	UKUPAN AKUMULISANI VIŠAK PRIHODA 31.12.2020.	373.847.129	-1.084.519	372.762.610
10.1 (3+8.1+9)	Akumulirani višak prihoda nad rashodima institucija BiH	366.786.142	-1.084.519	365.701.623
10.2 (6+8.2)	Akumulirani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga	7.060.987		7.060.987

* U Izvješću Ministarstva financija i trezora BiH o izvršenju Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu, u tablici na rednom broju 2. na strani 102 je naveden iznos korekcije viška prihoda u točnom iznosu, ali bez predznaka – (smanjenje viška prihoda), ali je točno iskazan akumulirani višak na rednim brojevima 4. i 9. u istoj tabeli.

Akumulirani višak prihoda prenosi se u 2021. godinu za namjene koje su određene na osnovu postojećih propisa (odluke Vijeća ministara BiH, Zakon o proračunu institucija BiH, Zakon o financiranju institucija BiH i dr.), kao raspoloživ ili slobodan višak prihoda za pokriće budućih rashoda. Korištenje akumuliranog viška prihoda, pojedinačno po fondovima, navedeno je u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu, sa napomenom da je potrebno povećati akumulirani višak prihoda na fondu 10, jer je iznos od 6.023.166 KM evidentiran na fondu 30, umjesto na fondu 10. Ispravka knjiženja je izvršena u periodu obavljanja revizije Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH. Pored toga je

konstatirana greška kod evidentiranja donacije UNHCR-a u iznosu od 88.533 KM, koji je evidentiran na fondu 10, umjesto na fondu 30.

Pregled sredstava akumuliranog viška prihoda po fondovima sa korekcijama dat je u narednoj tabeli:

Tablica br. 15 – Akumulirani višak prihoda po fondovima sa korekcijama

Fond	Prikazano u izvješću	Korekcija greške u fondu	Korekcija greške u fondu	Korekcije prihoda URŽ	Ispravno stanje 31.12.2020.
10	261.669.827	6.023.166	-88.533	-1.084.519	266.519.941
20	52.005.173				52.005.173
30	28.616.969	-6.023.166	88.533		22.682.336
40	-25.339.691				-25.339.691
50	56.894.851				56.894.851
Ukupno	373.847.129	0	0	-1.084.519	372.762.610

U okviru **Fonda 10** prenose se namjenska sredstva za višegodišnje projekte (120.538.013 KM), udružena sredstva Fonda za povratak (5.536.021 KM) i sredstva po zahtjevima pojedinačnih proračunskih korisnika za realizaciju odobrenih projekata (1.800.78 KM). Dio akumuliranog viška prihoda namjenski je raspoređen kroz Nacrt zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2021. godinu (iznos od 98.198.000 KM planiran na stavci financiranja i primitaka za pokriće viška rashoda nad prihodima, a iznos od 2.180.000 KM za sanaciju ekonomskih šteta).

Na **fondu 20** (višak prihoda nad rashodima Regulatorne agencije za komunikacije i sredstva za prelete) od ukupnog iznos raspoloživih sredstava (52.005.173 KM) neraspoređena su sredstva u iznosu od 12.534.578 KM, a preostala raspoloživa sredstva se namjenski prenose za odobrene projekte i višegodišnje projekte, s tim da raspoređena sredstva u iznosu od 6.888.416 KM nisu stavljena na raspolaganje proračunskom korisniku kome su odobrena (Ministarstvo komunikacija i prometa BiH).

Fond 30 obuhvata namjenska sredstva novčanih donacija, a u 2021. godinu se namjenski prenose sredstva po zahtjevima proračunskih korisnika (22.404.286 KM).

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

Na **fondu 50** vodi se akumulirani višak prihoda za posebne projekte (prihodi od UMTS dozvola i prihoda od radiofrekventnog spektra, sredstva od sukcesije po osnovu primitaka od prodaje objekata-veleposlanstava, sredstva od sukcesije na osnovu klirinškog duga i sredstva po osnovu naplaćene dobiti Službenog lista BiH). Raspoređena su sredstva u iznosu od 31.409.316 KM, koja se prenose za realizaciju namjenskih projekata kod proračunskih korisnika (19.023.408 KM), realizaciju višegodišnjih projekata (12.385.908 KM), dok iznos od 25.485.535 KM nije raspoređen.

12. UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM TREZORA

Zakonom o financiranju institucija BiH⁹⁶ je utvrđeno da se Jedinstveni račun trezora sastoji od depozitnog računa, jednog ili više transakcijskih računa, kao i posebnih računa potrebnih za upravljanje dugom i međunarodnim ugovorima. Uz to, Ministarstvo može otvoriti i dopunske račune koji će biti sastavni dio Jedinstvenog računa trezora. Depozitni račun je jedan ili više računa otvorenih kod poslovnih banaka i Centralne banke BiH koji su namijenjeni za prikupljanje prihoda za institucije BiH. Transakcijski računi su računi otvoreni u poslovnim bankama preko kojih se svakodnevno isplaćuju rashodi proračunskih korisnika i sa kojima je Ministarstvo zaključilo ugovore o nabavci usluga platnog prometa za institucije BiH. Internim aktom Ministarstva iz 2016. godine propisano je da se donos sredstava na transakcijski račun vrši nalogom Ministarstva u iznosu koji je jednak iznosu obveze koja se plaća sa transakcijskog računa.⁹⁷ Ugovorima sa poslovnim bankama je predviđen automatski prijenos sredstava sa depozitnog na transakcijske račune.

Računi i plaćanja sa JRT-a: Na osnovu podataka Odsjeka za upravljanje jedinstvenim računom trezora, tijekom 2020. godine nije bilo problema pri plaćanju sa Jedinstvenog računa trezora i novčani tokovi su se odvijali prema planiranoj dinamici. Plaćanje obveza proračunskih korisnika i podizanje gotovine za potrebe proračunskih korisnika vršeno je putem transakcijskih i gotovinskih računa u bankama sa kojima su na snazi bili ranije zaključeni ugovori.

U akcijskom planu za postupanje po nalazima i preporukama iz Izvješća o reviziji proračuna institucija BiH za 2019. godinu, Ministarstvo je navelo da prati stanja sredstava na računima kod poslovnih banaka i u skladu s tim primjenjuje princip nultog salda koliko je bilo moguće. Međutim i ove, kao i prethodne godine na pojedinim transakcijskim računima postoji saldo na određeni datum koji se odnosi na sredstva koja se sa depozitnih računa, na kojima se vrši prikupljanje javnih prihoda, prenose na transakcijske račune. Ova sredstva se najvećim dijelom, u skladu s internom procedurom, naredni dan prenose sa transakcijskog računa na glavni račun kod Centralne banke BiH i time se anulira saldo po tom osnovu. Međutim, u pojedinim slučajevima nije izvršen prijenos na glavni račun, već su se sredstva uzela u obzir kod narednog povlačenja sredstava sa glavnog računa radi izvršavanja naloga za plaćanje, na način da je prenesen manji iznos u odnosu na obveze koje je trebalo realizirati.

Po danom obrazloženju, 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 u narednom periodu. Također, smo konstatali da manjim dijelom iskazanog stanja nije u potpunosti primijenjena interna instrukcija pri postojanju viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcijske račune i realiziranih naloga⁹⁸, pa ih Ministarstvo prateći raspoloživa sredstva na računu koristi kod izvršavanja narednih naloga.

PREPORUKA 35

Ministarstvo treba nastaviti aktivnosti na dosljednoj primjeni internih procedura u svezi za nultim stanjima na transakcijskim računima i slučajevima postojanja viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcijske račune i realiziranih naloga.

Uvidom u internu evidenciju koju vodi Ministarstvo, odnosno pregled bankovnih računa i podataka o datumu izvoda po kome je evidentirana zadnja promjena na računu, u pojedinačnim slučajevima, postoji iskazano stanje računa koje se nije mijenjalo duže vremensko razdoblje. Radi se o namjenski

⁹⁶ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13.

⁹⁷ Instrukcija Ministarstva o nultim stanjima na transakcijskim računima kod poslovnih banaka, načinu i rokovima podizanja gotovine sa transakcijskih računa, broj 08-02-2-8798-1/16 od 25.10.2016. godine.

⁹⁸ Internom instrukcijom je propisano da se eventualni višak sredstava na osnovu povrata sredstava za nerealizovane naloge ili po drugom osnovu u odnosu na iznos sredstava koji je prenesen sa depozitnog računa isti dan prenosi na račun kod Centralne banke.

otvorenim računima preko kojih su realizirane uplate donatorskih sredstava ili su izvršene namjenske uplate po drugim osnovama. Neki od projekata na osnovu kojih su uplaćena sredstva na pojedinim računima još uvijek nisu okončani ili još uvijek nije riješen status sredstava, zbog čega postoji potreba da se ovi računi i dalje vode kao zasebni računi. Pojedini računi duži vremenski period nemaju prometa gdje zadnje promjene datiraju iz 2014. i 2015. godine ili nemaju salda, odnosno stanje na istim iznosi 0,00 KM.

Centralna banka BiH redovito dostavlja izvješća Ministarstvu o pregledu stanja proračunskih i vanproračunskih računa koji nemaju saldo, odnosno stanje na istim je 0,00 KM i sugerira Ministarstvu da, ukoliko su projekti završeni ili računi neće više imati prometa dostave zahtjev za zatvaranje istih. Ministarstvo je i ove godine slalo upite proračunskim korisnicima za čije potrebe su otvoreni podračuni da li je potrebno i dalje vođenje neaktivnih podračuna, gdje su nakon njihovog odgovora i date instrukcije izvršena zatvaranja istih. U pojedinim slučajevima korisnici pomenutih računa su odgovorili da postoji potreba za njihovom vođenjem tako da su isti još uvijek aktivni dok pojedine institucije nisu dostavile svoje odgovore.

PREPORUKA 36

Ministarstvo treba održavati komunikaciju sa proračunskim korisnicima i insistirati na odgovorima o postavljenim upitima u svezi sa potrebom vođenja neaktivnih podračuna i podračuna na kojima je saldo 0,00 KM, a koji su otvoreni na zahtjev proračunskih korisnika.

Izdaci za bankarske usluge: Izdaci za bankarske usluge se značajnijim dijelom evidentiraju na osnovu računa koje dostavljaju poslovne banke sa kojima su zaključeni ugovori o obavljanju bankarskih usluga realizirani su u iznosu od 70.320 KM. Procedura izbora poslovnih banaka za pružanje usluga za institucije BiH koje se odnose na prikupljanja javnih prihoda, isplate sredstava u zemlji i inozemstvu i izvješćivanje o uplatama i isplatama javnih prihoda i izvršenim isplatama sa transakcijskih računa provedena je krajem 2019. godine, te su sa četiri banke koje su dostavile najpovoljnije ponude zaključeni ugovori na period od tri godine.

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

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo može plasirati bilo koji iznos koji je na Jedinostvenom računu trezora, a koji trenutno nije potreban za proračunske svrhe. Sukladno tome, 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.⁹⁹ Po tom osnovu Ministarstvo je, početkom 2020. godine, zaključilo ugovore o oročavanju sredstava u ukupnom iznosu od 80.000.000 KM u četiri poslovne banke koje su izabrane javnim nadmetanjem. Sredstva kratkoročnih plasmana po prethodnim ugovorima sa bankama (40.000.000 KM) vraćena su u siječnju 2020. godine sa obračunatom kamatom na osnovu oročavanja. Sredstva kratkoročnih plasmana po tekućim ugovorima sa bankama (80.000.000 KM) su vraćena u siječnju i veljači 2021. godine sa obračunatom kamatom na osnovu oročavanja. Ministarstvo još uvijek nije provelo postupak nabave usluga kratkoročnog oročavanja sredstava za 2021. godinu.

⁹⁹ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

13. BILANCA STANJA

Ministarstvo je, sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH, sačinilo Zbrojnu bilancu stanja. Izvješće je sastavljeno temeljem godišnjih izvješća koja su dostavili proračunski korisnici te podataka koji se generiraju i izravno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje. Ministarstvo je u tekstualnom obliku sačinilo i analizu bilance stanja na dan 31.12.2020. godine te analizu stalnih sredstava u obliku stvari i prava.

U Zbrojnoj bilanci stanja iskazana je aktiva u ukupnom iznosu od **1.499.715.301 KM**. Aktivu čine pozicija Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zaliha u ukupnom iznosu od **614.410.010 KM** (novčana sredstva 512.472.764 KM, kratkoročna potraživanja 16.794.055 KM, kratkoročni plasmani 82.023.386 KM, financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 239.303 KM, kratkoročna razgraničenja 2.880.502 KM) te pozicija Stalna sredstva u iznosu od **885.305.291 KM** (neotpisana vrijednost stalnih sredstava 849.474.524 KM, neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana 25.364.998 KM, neotpisana vrijednost vrijednosnih papira 1.862.610 KM i dugoročna razgraničenja 8.603.159 KM)

Pasiva je iskazana u ukupnom iznosu od **1.499.715.301 KM** a čine je pozicija Kratkoročne obveze i razgraničenja u ukupnom iznosu od **189.520.056 KM** (kratkoročne tekuće obveze 84.131.233 KM, obveze temeljem vrijednosnih papira 1.855.000 KM, obveze prema uposlenim 58.012.154 KM, financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 2.132.508 KM, kratkoročna razgraničenja 43.389.161 KM), pozicija Dugoročne obveze i razgraničenja u iznosu od **60.578.714 KM** te pozicija Izvori sredstava u zbrojnom iznosu od **1.499.715.301 KM** (izvori sredstava 1.271.852.665 KM, ostali izvori sredstava 25.364.998 KM, izvori sredstava pričuve 110 KM i neraspoređeni višak rashoda nad prihodima 47.601.242 KM).

Zbrojna bilanca stanja institucija BiH na dan 31.12.2020. godine prikazana je u privitku Izvješća.

U nastavku navodimo pozicije aktive i pasive iz Bilance stanja za 2020. godinu

13.1. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe

Novčana sredstva iskazana su u iznosu od 512.472.764 KM. Najvećim dijelom se odnose na sredstva na transakcijskim računima te su za 2 % manja u odnosu na prethodnu godinu. Smanjenje novčanih sredstava posljedica je većeg izvršenja proračuna nego prethodne godine te oročenja sredstava krajem godine.

Kratkoročna potraživanja iznose 16.794.055 KM i na približno su istom nivou kao i prethodne godine. Značajnija potraživanja odnose se na potraživanja u iznosu od 7.500.000 KM za udružena sredstva uplaćena u Foreign Military Sales (FMS) Trust fond kod Ministarstva obrane BiH, potraživanja za date avanse (3.153.141 KM), potraživanja za isporučene usluge i robu (1.826.851 KM) i ostala potraživanja (11.268.830 KM).

Kod pojedinih proračunskih korisnika (Fond za povratak, Ministarstvo obrane BiH, Služba za zajedničke poslove institucija BiH, Agencija za poštanski promet BiH, Institut za akreditiranje, Služba za poslove sa strancima BiH, Granična policija BiH, Pravobraniteljstvo BiH) još uvijek postoje slabosti unutarnjih kontrola u dijelu potraživanja te ne postoje pouzdane i sveobuhvatne evidencije o potraživanjima, što je detaljnije opisano u izvješćima financijske revizije za 2020. godinu.

Kratkoročni plasmani evidentirani su u ukupnom iznosu od 82.023.386 KM i za 95% su veći u odnosu na 2019. godinu. Glavni razlog povećanja je veći iznos plasiranih (oročenih) sredstava kod komercijalnih banaka (povećanje od 40.000.000 KM). Financijski najznačajniji iznosi odnose se na oročene depozite (80.434.860 KM) te na depozite kod drugih pravnih osoba (1.490.685 KM) od čega se najznačajniji dio odnosi na depozite za zakup poslovnih prostora i stanova uposlenih u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Ministarstva vanjskih poslova BiH.

Zalihe materijala i sitnog inventara: U Zbrojnoj bilanci stanja se financijski ne prikazuje vrijednost zaliha, nego se, u skladu sa Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH, zalihe samo evidentiraju unutar klase 2 u cilju kontrole nad njihovom uporabom, a nabava materijala, roba i inventara se evidentira izravno na rashode. Ukupno iskazane zalihe u bruto bilanci iznose 168.572.036 KM, koliko je i ispravka vrijednosti zaliha.

Kratkoročna razgraničenja u Zbrojnoj bilanci stanja su iskazana u iznosu od 2.880.502 KM, što je za 424.543 KM više u odnosu na 2019. godinu. Razgraničenja se sastoje od razgraničenih prihoda (1.803.058 KM), razgraničenih rashoda (1.063.659 KM) i ostalih razgraničenja (13.785 KM). Od navedenog iznosa razgraničenja, financijski značajan dio kratkoročnih razgraničenja evidentiran je na analitičkim kontima tečajnih razlika (saldo na kontu 191113 - Razgraničene tečajne razlike 1.744.375 KM), a evidentirani su na šifri Trezora i organizacijskom kodu Ministarstva vanjskih poslova BiH. Tečajne razlike javljaju se kod Ministarstva vanjskih poslova BiH u sklopu financiranja poslovanja diplomatsko-konzularne mreže. Sredstva za financiranje DKP mreže se odobravaju u fiksnom iznosu u domaćoj valuti (konvertibilna marka), a financiranje DKP mreže vrši se u valutama zemlje prijema te se pojavljuju kursne razlike. Međutim, Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH predviđeno da se na kontu 191000 - Kratkoročna razgraničenja evidentiraju isključivo aktivne kamate, zakupnine i druge anticipativne pozicije aktive, kao i pasivne kamate, zakupnine i druge tranzitorne pozicije aktive i to sve na rok do godine dana. Negativne tečajne razlike bi se trebale evidentirati na grupi konta rashoda, a pozitivne kursne razlike na kontima prihoda.

Konstatirano je da su na kratkoročnim razgraničenjima iskazana salda koja datiraju iz prethodnih godina.

PREPORUKA 37

U cilju realnog iskazivanja bilančnih pozicija, a sukladno računovodstvenim propisima, Ministarstvo treba u suradnji sa proračunskim korisnicima preispitati opravdanost evidentiranja tečajnih razlika na kontima kratkoročnih razgraničenja.

13.2. Stalna sredstva

Stalna sredstva su u Zbrojnoj bilanci stanja iskazana su u iznosu od 885.305.291 KM, što je na razini prethodne godine. Stalna sredstva predstavljaju zbir neotpisane vrijednost stalnih sredstava (849.474.524 KM), neotpisane vrijednost dugoročnih plasmana (25.364.998 KM) i neotpisane vrijednost vrijednosnih papira (1.862.610 KM). U okviru stalnih sredstava, financijski najveći iznos se odnosi na opremu (nabavna vrijednost 789.854.308 KM). Najveći rast na poziciji opreme bilježe motorna vozila čija je nabavna vrijednost u odnosu na prethodnu godinu veća za 9.987.291 KM. Od ukupnog iznosa stalnih sredstava 71.330.044 KM se odnosi na stanje na šifri Trezora čiji je saldo nepromijenjen u odnosu na ranije period (projektna dokumentacija za Koridor Vc).

Revizijom pojedinačnih proračunskih korisnika u 2020. godini konstatirane su slične slabosti kao i prethodnih godina vezano za evidentiranje stalnih sredstava, a koje su detaljno opisane u izvješćima

financijske revizije proračunskih korisnika za 2020. godinu. U prilog ovoj tvrdnji, navodimo nekoliko primjera:

- Još uvijek nisu okončane aktivnosti vezane za pitanje točnog evidentiranja vrijednosti građevinskog objekta Parlamentarne skupštine BiH sukladno relevantnim propisima. U bilanci stanja Parlamentarne skupštine BiH, sa stanjem na 31.12.2020. godine iskazan je saldo na pozicijama sredstava u pripremi i to na poziciji Priprema i izgradnja zgrada u iznosu 7.148.267 KM i na poziciji Priprema i izgradnja trgova i parkova u iznosu od 3.582.781 KM.
- Ministarstvo obrane BiH još uvijek nije iskazalo vrijednost nepokretne perspektivne imovine koju koristi, održava i u koju ulaže financijska sredstva. Nepokretna imovina uključuje zemljište i objekte koji su uknjiženi, kao i one koje Ministarstvo obrane BiH i Oružane snage imaju u posjedu. Prema računovodstvenim propisima ova imovina bi trebala biti evidentirana kod proračunskog korisnika.
- Još uvijek nije riješeno pitanje knjiženja vlasništva zemljišta i objekata u kompleksu gdje su smješteni Sud BiH i druge pravosudne institucije.
- Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH u poslovnim knjigama nije prikazalo informacijski sustav za interoperabilnost u vrijednosti od 705.401 KM.
- Granična policija je zbog pogrešnog načina knjiženja podcijenila vrijednost stalnih sredstava za 71.760 KM.
- Ministarstvo pravde BiH nije evidentiralo aplikaciju za praćenje životnog ciklusa zatvorenika.

Iz naprijed navedenog evidentno je kako u Zbrojnoj bilanci stanja na dan 31.12.2020. godine nisu realno prikazana sva stalna sredstva, odnosno da je pozicija stalnih sredstava podcijenjena za nepoznat iznos.

Nenovčane donacije: U pojedinačnim izvješćima o izvršenju proračuna, u tabelarnom dijelu izvješća, prezentirani su podaci proračunskih korisnika o primljenim naturalnim donacijama u stalnim sredstvima i isti bi trebali biti evidentirani u Glavnoj knjizi na stalnim sredstvima u modulu stalnih sredstava. Instrukcijom Ministarstva za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna predviđeno je da se kapitalna ulaganja iz donacija u naturalnom obliku posebno iskazuju u setu obrazaca financijskog izvješća, dok nije predviđeno vođenje sveobuhvatnih evidencija svih primljenih sredstava po ovom osnovu (tekućih i kapitalnih), niti je isto podržano softverskim rješenjem izuzev izvješća iz modula stalnih sredstava.

U pojedinačnim izvješćima o obavljenim revizijama za 2020. godinu, konstatirali smo da postoje slabosti u procesu blagovremenog evidentiranja donacija u naturalnom obliku u poslovnim evidencijama proračunskih institucija, a u manjem broju uočenih nedostataka institucija nije donijela interni akt o korištenju specijaliziranih doniranih vozila. Nepostojanje sveobuhvatne evidencije o primljenim sredstvima po ovom osnovu na razini proračunskog korisnika prije samog evidentiranja u Glavnu knjigu, kao i nepostojanje zbirnog izvješća o primljenim naturalnim donacijama za sve vrste primljenih sredstava (tekućih i kapitalnih) iz donacija u naturalnom obliku otežava nadzor nad procesom prijema, evidentiranja i kontrole iskazanih podataka. Ovakve evidencije bi se mogle ocijeniti kao korisne iz razloga jer bi se doprinijelo ažurnijem evidentiranju primljenih sredstava (tekućih i kapitalnih) iz donacija u naturalnom obliku, te sveobuhvatnijem izvješćivanju o primljenim naturalnim donacijama u toku izvještajnog razdoblja.

PREPORUKA 38

Uzimajući u obzir činjenicu da se na razini institucija značajna sredstva primaju temeljem donacija u naturalnom obliku preporučamo Ministarstvu da provede aktivnosti na dodatnom reguliranju navedenog pitanja u dijelu postupanja, evidentiranja i praćenja prijema ovih sredstava od strane institucija kao i obuhvatanja istih kroz financijsko izvješćivanje.

Dugoročni plasmani iskazani su u zbrojnom iznosu od 25.364.998 KM i odnose se na uložena sredstva kod banaka i drugih financijskih organizacija. U odnosu na 2019. godinu veći su za 3.511.318 KM, a povećanje se odnosi na uplate Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD) i Međunarodnoj financijskoj korporaciji (IFC).

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

Dugoročna razgraničenja iznose 8.603.159 KM (evidentirana su u okviru šifre Trezora), a predstavljaju sredstva kredita Saudijskog fonda. Iznos razgraničenja je veći za 996.897 KM u odnosu na prethodnu godinu za koliko su uvećane obveze u 2020. godini. S obzirom da novac po kreditu nije doznačen u korist institucija Bosne i Hercegovine, nisu evidentirani primici odnosno novčana sredstva, već su evidentirani kao aktivno dugoročno vremensko razgraničenje. Protustavke navedenim razgraničenjima su iskazane obveze na klasi 4.

13.3. **Kratkoročne obveze i razgraničenja**

Kratkoročne tekuće obveze iznose 84.131.233 KM, a obuhvataju obveze prema pravnim osobama (59.214.669 KM), kratkoročne obveze prema fizičkim osobama (1.485.759 KM), obveze za korištenje stalne proračunske pričuve (23.273.000 KM) i ostale kratkoročne obveze (157.805 KM). Ove obveze su veće za 54.602.086 KM u odnosu na 2019. godinu, a povećanje se najvećim dijelom odnosi na povećanje obveza prema dobavljačima i obveza za korištenje proračunske pričuve. Obveze za korištenje proračunske pričuve evidentirane su na osnovu odluka Vijeća ministara BiH kojima su data sredstva u vidu transferi entitetima i nižim razinama vlasti kao pomoć u borbi protiv pandemije prouzrokovane koronavirusom.

U izvješću o obavljenoj reviziji u Uredu za razmatranje žalbi je navedeno da nisu evidentirane obveze za povrat naknada za uvažene žalbe u iznosu 1.084.519 KM čime su obveze potcijenjene (prihodi precijenjeni) za navedeni iznos.

Kratkoročne tekuće obveze prema uposlenima prikazane su u iznosu od 58.012.154 KM, a odnose se na obveze za plaće uposlenih za prosinac 2020. godine (22.131.205 KM), obveze za naknade plaća (5.766.582 KM), poreze i doprinose na plaće (21.249.734 KM) i ostale obveze prema uposlenima (8.864.632 KM).

Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama su iskazani u iznosu od 2.132.508 KM i neznatno su manji u odnosu na prethodnu godinu. Najvećim dijelom se odnose na obveze za uplaćena sredstva političkih stranaka Središnjem izbornom povjerenstvu (901.893 KM), obveze prema ovlaštenim organima za izdavanje putnih isprava i vozačkih dozvola (514.497 KM) te ostale manje obveze u internim transakcijama između proračunskih korisnika.

Kratkoročna razgraničenja evidentirana su u zbirnom iznosu od 43.389.161 KM te su za oko 28.000.000 KM veća u odnosu na prethodnu godinu. Razlog povećanja ove stavke je znatno veći iznos razgraničenih rashoda za nabavu roba i usluga u odnosu na prethodnu godinu. Razgraničenja se odnose na razgraničene prihode (9.101.189 KM), razgraničene rashode za nabavu roba i usluga

po zaključenim ugovorima u 2020. godini, a čija će realizacija biti u 2021. godini (25.696.568 KM) i ostala razgraničenja (8.591.403 KM). Kratkoročna razgraničenja u okviru šifre Trezora su iskazana u iznosu od 12.801.475 KM.

13.4. Dugoročne obveze i razgraničenja

Dugoročne obveze i razgraničenja iznose 60.578.714 KM i manji su za 3% u odnosu na 2019. godinu. Dugoročne obveze se sastoje od sljedećih kreditnih zaduženja:

- kredit Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) za izgradnju Državnog zatvora, u iznosu od 36.328.915 KM,
- sredstva makrofinancijske pomoći Europske unije realizirane za potrebe institucija BiH, u iznosu od 15.646.640 KM,
- sredstva Saudijskog fonda za razvoj namijenjena za projekat „Obnova stambenih jedinica izbjeglih osoba“ u iznosu od 8.603.159 KM.

13.5. Izvori sredstava

Izvori sredstava prikazani su u iznosu od 1.249.616.531 KM i neznatno su manji u odnosu na 2019. godinu (oko 3%). Smanjenje je rezultat negativnog financijskog rezultata u 2020. godini (rashodi veći od prihoda za 47.601.242 KM), za razliku od 2019. godine kada su prihodi bili veći od rashoda za 46.593.121 KM.

Izvore sredstava čine izvori stalnih sredstava (1.271.852.665 KM, od čega na šifri Trezora 493.704.869 KM), ostale izvore sredstava (25.364.998 KM, sve na šifri Trezora), izvori sredstava rezervi (110 KM na šifri Trezora) i neraspoređeni višak rashoda nad prihodima za 2020. godinu (47.601.242 KM).

13.6. Vanbilančna evidencija

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

Stanje uvjetnih potraživanja u vanbilančnoj evidenciji na 31.12.2020. godine iznosilo je 183.944.782 KM. Iskazana stanja se najvećim dijelom odnose na stanja sredstava OPEC-a i potprojekta stambenog zbrinjavanja u iznosu od 46.941.500 KM (sredstva na bankovnim računima Fonda za povratak koji nisu u okviru Jedinstvenog računa trezora, a odnose se na projekte stambenog zbrinjavanja), uvjetna sredstva OPEC fonda i potprojekta stambenog zbrinjavanja u iznosu od 121.849.820 KM (realizacija projekata održivog povratka u posljednjih osam godina) te stalnu imovinu Uprave za neizravno oporezivanje BiH koja se odnosi na određeni zaostali dio neriješenih imovinskih prava Uprave za neizravno oporezivanje BiH sa bivšim carinskim upravama nabavne vrijednosti 22.545.957 KM i ispravke vrijednosti 7.639.181 KM.

Na uvjetnim obvezama evidentiran je iznos od 183.944.782 KM, a koji se najvećim dijelom odnosi na priliv sredstava OPEC-a i potprojekta stambenog zbrinjavanja Fonda za povratak (167.691.687 KM) te uvjetne obveze po istom osnovu (1.377.145 KM).

U okviru vanbilančne evidencije evidentirana su također i uvjetna potraživanja i uvjetne obveze za vanjski dug u iznosu od 8.202.750.272 KM.

Kao i ranijih godina, Ministarstvo u zabilješkama uz finansijska izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH nije ni u tekućoj godini obrazložilo pozicije vanbilančne evidencije obrazlažući da isto nije definirano Zakonom o financiranju institucija BiH kao ni Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija BiH.

13.7. Status državne imovine

Iako je u proteklom razdoblju bilo više pokušaja da se riješi status državne imovine, ovaj problem je do danas ostao neriješen. Pitanje uređenja državne imovine pored pravnog, ekonomskog, računovodstvenog predstavlja, kako je praksa pokazala, i političko pitanje.

Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, Ministarstvo je nadležno za upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine, međutim obzirom na to da ne postoji legislativa koja uređuje pitanje državne imovine, Ministarstvo još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost. Stav Ministarstva je da je za propise iz oblasti državne imovine nadležna Komisija za državnu imovinu. U 2020. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja državne imovine, odnosno nije postignut napredak u postizanju održivog rješenja pitanja državne imovine.

Naime, Vijeće ministara je krajem 2004. godine osnovalo Povjerenstvo za državnu imovinu BiH zaduženo za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine, raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta u upravljanju državnom imovinom. Zadatak povjerenstva, pored ostalog, je bio izrada nacrtu zakona i drugih propisa kojim bi se regulirala ova oblast. Međutim, Povjerenstvo za državnu imovinu nije uspjelo postići suglasnost u svezi sa zakonom o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine. Odlukom Vijeća ministara prethodni rok za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Povjerenstva¹⁰⁰ od 31.03.2021. godine je produžen do 31. marta 2022. godine¹⁰¹. Naime, u obrazloženju prijedloga odluke za produženje roka se navodi da nisu sve nadležne institucije dostavile imena svojih predstavnika u Povjerenstvu, tako da su protekli prethodno utvrđeni rokovi za ispunjenje zadataka Povjerenstva.

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

Nadalje, postojeće stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost. Pravobraniteljstvo BiH nema efikasne mehanizme za zaštitu državne imovine, u postupcima u kojima je ta zaštita neophodna. Neregulirano pitanje državne imovine uzrokuje probleme i predstavlja rizike i u svezi s

¹⁰⁰ Službeni glasnik BiH, broj 69/20 od 30.10.2020. godine.

¹⁰¹ Odluka o izmjeni odluke o osnivanju Povjerenstva za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom broj 123/21 od 26. svibnja 2021. godine, Službeni glasnik BiH broj 41/21 od 2.7.2021. godine

realnim iskazivanjem bilančnih pozicija, kvalitetnog obavljanja popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom.

PREPORUKA 39 *U cilju rješavanja pitanja državne imovine, neophodno je da Vijeće ministara, aktualizira navedeni problem radi osiguranja preduvjeta za rješavanje statusa državne imovine, te poduzmu aktivnosti na usvajanju neophodnih propisa kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.*

13.8. Popis sredstava i izvora sredstava

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

Popis kod proračunskih korisnika: Ponovo smo konstatirali, kao i prethodnih godina, da proces popisa sredstava i izvora sredstava još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Uočen je značajan broj slabosti i propusta prilikom provođenja godišnjeg popisa koje su imale utjecaja na točnost bilančnih pozicija. Većem broju proračunskih korisnika date su preporuke u cilju unaprjeđenja ovog procesa. Konkretni problemi u svezi s popisom imovine i obveza opisani su u izvješćima financijske revizije proračunskih korisnika za 2020. godinu.

Navodimo neke od nepravilnosti prilikom provođenja godišnjeg popisa sredstava i izvora sredstava: nije izvršena verifikacija i usuglašavanje potraživanja od kupaca (Institut za akreditiranje); nije proveden sveobuhvatan popis imovine i obveza (Služba za poslove sa strancima, Ministarstvo vanjskih poslova); popis potraživanja nije sveobuhvatan i u skladu sa važećim propisima (Ministarstvo obrane); nisu evidentirana stalnih sredstava u poslovnim knjigama (Generalno tajništvo Vijeća ministara, Ministarstvo pravde); nisu evidentirane obveze u poslovnim knjigama (Ured za razmatranje žalbi); neblagovremeno provođenje pripremnih radnji za obavljanje popisa (Pravobraniteljstvo); neblagovremeno evidentiranje potraživanja (Služba za zajedničke poslove institucija BiH); nije izvršeno usuglašavanje podataka iz pomoćnih evidencija s podacima iz glavne knjige (Agencija za zaštitu osobnih podataka); nisu poduzimane aktivnosti na rješavanju neuporabljivog materijala (Središnje izborno povjerenstvo); neadekvatno dokumentiranje kretanja stalnih sredstava (Državna agencija za istrage i zaštitu); nije izvršeno usklađivanje stanja po popisu sa stanjem evidentiranim u materijalnim knjigama (Granična policija, Institut za nestale osobe); izvješća popisnih povjerenstava nisu sveobuhvatna i pregledna i ne pružaju potpunu informaciju o usuglašenosti stvarnog stanja s knjigovodstvenim stanjima (Ministarstvo vanjskih poslova, Centar za uklanjanje mina);

Bez sveobuhvatno provedenog popisa ne može se izvršiti adekvatna ocjena i analiza postojećeg stanja niti predložiti kvalitetna rješenja kojima se postiže veća efikasnost u korištenju angažiranih sredstava.

Popis kod Ministarstva na organizacijskom kodu Trezor: Odlukom o provođenju popisa i formiranju Povjerenstva za popis popisana su novčana sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora te imovina, potraživanja i obveze na organizacijskom kodu Trezor. Povjerenstvo je, nakon provedenog popisa, konstatiralo da nema značajnijih odstupanja u stanju sredstava utvrđenog popisom u odnosu na stanja iskazana u Glavnoj knjizi trezora. Izvješće o popisu je 05.04.2021. godine dostavljeno na usvajanje u Ured ministra.

Odluka o usvajanju Izvješća o izvršenom popisu novčanih sredstava na Jedinственном računu trezora na dan 31.12.2020. godine i popisu imovine, potraživanja i obveza usvojena je tek 19.06.2021. godine, odnosno nakon izrade Izvješća o izvršenju proračuna za 2020. godinu.

14. IZVJEŠĆE O NOVČANIM TIJEKOVIMA

Primarna svrha ovog izvješća je da osigura korisnicima informacije o novčanim prilivima i odlivima jednog obračunskog razdoblja. Ovo izvješće pruža informacije o novcu i novčanim ekvivalentima iz poslovne, investicijske i financijske aktivnosti. Novčani tijek od poslovne aktivnosti proizlazi iz glavnih aktivnosti subjekta koje stvaraju prihode. Novčani tijek od investicijskih aktivnosti obuhvata prilive i odlive koji proizlaze iz investiranja u dugotrajnu imovinu (nekretnine, postrojenja, oprema, investicije u dugoročne vrijednosne papire i sl.). Financijske aktivnosti obuhvaćaju prilive i odlive, kao što su prikupljanje sredstava (emisija dionica, obveznica ili uzimanje kredita i sl.) ili povrat sredstava (otplata glavnice kredita ili otkup trezorskih-vlastitih dionica) i isplate dividendi.

Temeljem Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH, Ministarstvo za proračun 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 ih koriste. Izvješće se sastavlja na način da se prihodi i rashodi prevedu na prilive i odlive novca, a prilivi i odlivi iz osnova financiranja (zajmovi, udjeli i sl.) se uzimaju u iznosu koji je knjižen na odgovarajućim kontima klase 8.

U Zbrojnom izvješću o novčanim tijekovima za razdoblje izvješćivanja 01.01. do 31.12.2020. godine, iskazan je saldo gotovine na početku godine u iznosu od 521.186.143 KM što odgovara završnom saldu novčanih sredstava iz prethodne godine. Saldo gotovine na kraju godine iskazan je u iznosu od 512.472.764 KM što odgovara stanju iskazanih novčanih sredstava u glavnoj knjizi (skupina konta 11). Ukupni prilivi gotovine po svim vrstama aktivnosti iskazani su u iznosu od 1.689.929.559 KM, a ukupni odlivi gotovine u iznosu od 1.698.642.938 KM. Razlika ukupnih priliva i odliva gotovine predstavlja neto odlive gotovine u iznosu od 8.713.379 KM.

Prilikom izrade Izvješća o novčanim tijekovima korištena je izravna metoda u kojoj su prilivi i odlivi razvrstani prema vrsti aktivnosti po kojoj su nastali (poslovna, investicijska i financijska aktivnost). Kod izravne metode bitno je točno utvrditi iz koje vrste aktivnosti dolazi (odlazi) novac kako bi dobili ispravnu podlogu za analizu i odlučivanje. Izravna metoda polazi od neto dobiti koja se korigira za nenovčane prihode i rashode, te promjenu neto obrtnog kapitala.

Izvješće o financijskim tijekovima je kreirano na bazi raspoloživih podataka u Glavnoj knjizi. Iskazan je negativan neto novčani tijek u iznosu od 8.713.379 KM koji odgovara razlici između stanja gotovine na početku i stanja na kraju obračunskog razdoblja.

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

S obzirom na to da se proračunski prihodi i rashodi evidentiraju koristeći modificiranu računovodstveno načelo nastanka događaja po kojem se rashodi priznaju u trenutku nastanka obveze, a prihodi i prilivi se priznaju i računovodstveno evidentiraju u obračunskom periodu u kojem su mjerljivi i raspoloživi, podaci o novčanim prilivima i odlivima za određene pozicije se mogu jednostavno utvrditi na bazi podataka iz zbrojne glavne knjige. Za neke pozicije gdje to nije moguće, u sustavu su kreirane formule koje izračunavaju novčani tijek za konkretnu poziciju. Upravo zbog

korištenja modificirane računovodstvene osnove, izvješće o novčanim tijekovima nema toliki značaj koliki bi imalo u uvjetima kada se koristi aktuelna računovodstvena osnova.

Uvidom u Izvješće o novčanim tijekovima (Obrazac NT) konstatirali smo da uz tablični pregled iskazanih pozicija, nisu sačinjena narativna obrazloženja po vrstama novčanih tijekova, tako da ovako pripremljeno izvješće predstavlja formalni tablični prikaz određenih informacija.

PREPORUKA 40

Imajući u vidu da regulatornim okvirom (MRS 7) nije precizno definirano da se pozicije novčanih tijekova detaljnije obrazlažu, ipak preporučamo Ministarstvu da uz tablični prikaz izvješća o novčanim tijekovima kreira obrazloženje iskazanih stanja po vrstama novčanih tijekova iz poslovnih aktivnosti, aktivnosti investiranja i aktivnosti financiranja u cilju pouzdanog financijskog izvješćivanja.

15. INFORMACIONI SISTEM

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

Ugovor za implementaciju višegodišnjeg projekta nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sustava uzrokovanog katastrofom zaključen je u iznosu od 1.666.660 KM bez PDV-a (1.949.992,20 KM sa PDV-om). Implementirani su podsustavi na primarnoj i sekundarnoj lokaciji, uspostavljena procedura oporavka, izvršeno funkcionalno testiranje, provedena obuka i isporučena projektna dokumentacija čime je Ministarstvo osiguralo da su realizirane sve ugovorene funkcionalnosti. Garantno razdoblje za implementirani sustav je istekao krajem 2020. godine nakon čega su isplaćena preostala sredstva planirana za garantno razdoblje i postprodukcionu podršku, čime je navedeni projekat realiziran.

Najznačajnija tehnička aktivnost koju je Ministarstvo realiziralo u 2020. godini jeste završetak implementacije projekta uspostave rezervne lokacije za osiguranje nastavka poslovanja sustava nakon pada uzrokovanog katastrofom. Iako je postignut napredak u pogledu funkcioniranja ISFU-a, svakako je sustav moguće i dalje razvijati i unapređivati.

Ugovor o održavanju modula za planiranje proračuna (BPMIS) nije zaključen od početka 2018. godine. Jedini potencijalni ponuđač, koji je vlasnik izvornog koda, nije prihvatao tražene uvjete da se održavanje radi po osnovu inženjer sata kroz okvirni sporazum, kako nalaže procedura Ministarstva za angažiranje dobavljača. Ministarstvo trenutno nije u mogućnosti da vrši nadogradnje ovog softvera s obzirom na to da nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti da vrši otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile ili koje će se pojaviti u radu. Kako nema podrške od dobavljača, Ministarstvo nije u mogućnosti da prebaci ovaj modul na novije servere. Iz istog razloga ovaj podsustav nije obuhvaćen projektom implementacije rezervne lokacije. Prethodno svakako predstavlja visok rizik po funkcioniranje ovog podsustava u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno utjecati na visinu troškova održavanja. Ovakvo stanje za posljedicu može imati otežan rad u podsustavu, nemogućnost unosa proračuna za naredne godine i/ili prekid rada podsustava. Pored navedenog, informacijski sustav za upravljanje proračunom (BPMIS) u

proteklom razdoblju nije povezan s ISFU sustavom. Ministarstvo je u međuvremenu kreiralo analizu nedostataka modula za planiranje proračuna (BPMIS), i pokrenulo aktivnosti u iznalaženju rješenja za implementaciju novog podsustava za planiranje proračuna koji bi trebao imati veći stupanj kompatibilnosti i integracije sa ISFU.

PREPORUKA 41

Sukladno analizama koje prethode implementaciji novih projekata, potrebno je da Ministarstvo pokrene implementaciju podsustava za planiranje proračuna, osigura integraciju sa ISFU te vodi računa da se, po mogućnosti, implementiraju podsustavi koji imaju veći stupanj kompatibilnosti, radi fleksibilnije uporabe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sustava.

U modulu zaliha nabava i troškovi se evidentiraju putem automatskog knjiženja kategorija zaliha, kategorija sa narudžbenica i pripadajućih konta troškova, konta zaliha materijala i ispravke vrijednosti. Šifra svakog artikla direktno je povezana sa njegovom kategorizacijom, što omogućava njegovo automatsko knjiženje bez da korisnici vode računa o tome. Sustav omogućava kako vertikalnu (razmjenu artikala između podskladišta unutar glavnog skladišta) tako i horizontalnu razmjenu (gdje jedno glavno skladište sa njegovog podskladišta može izdavati artikle u drugo glavno skladište odnosno njegovo podskladište). Postoje različite vrste izvješća koje korisnicima pružaju informacije koje su vezane za određeno vremensko razdoblje. I pored toga, uočeno je da postoji potreba za kreiranjem dodatnih izvješća kako bi se olakšao rad korisnicima (npr. izvješće o usklađenosti konta pomoćne i glavne knjige sumarno za sva skladišta). Sadašnja izvješća su vezana za svaku organizacijsku jedinicu unutar institucije, te se ne mogu generirati za cijelu instituciju. U tijeku 2020. godine sprovedene su obuke za uposlenike Državne agencije za istrage i zaštitu BiH i Uprave za neizravno oporezivanje BiH.

PREPORUKA 42

Potrebno je da Ministarstvo sagleda potrebe korisnika, prije svega po pitanju izvješćivanja, te kreira neophodna izvješća.

U Ministarstvu obrane i dalje postoje poteškoće u segmentu generiranja izvješća koja mogu biti uzrokovane nedovoljnim poznavanjem mogućnosti modula zaliha. Kako potrebe Ministarstva obrane BiH po pitanju izvješćivanja u modulu zaliha nisu zadovoljene, Ministarstvo obrane BiH je uputilo dopis Ministarstvu kako bi se ove poteškoće otklonile. Dopisom su tražena imena osoba za formiranje zajedničkog povjerenstva radi rješavanja poteškoća vezanih za korištenje modula. Ministarstvo na spomenuti dopis nije odgovorilo.

PREPORUKA 43

Ministarstvo treba odgovoriti na dopis koji im je uputilo Ministarstvo obrane BiH, a kojim se traže imena osoba radi formiranja zajedničkog povjerenstva, te dati prijedloge o načinu prevazilaženja nejasnoća i poteškoća u korištenju modula.

Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti i obavijestilo određeni broj institucija o uspostavljanju jedinstvenog sustava za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sustavu. Institucije koje su imale značajne vrijednosti nabave materijala i imovine su uvezane u sustav zaliha. U tijeku je komunikacija i dostava podataka od strane Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i Agencije za istrage i zaštitu, s ciljem daljeg proširenja korištenja modula zaliha kod institucija BiH.

Pored navedenog, u procesu revizije je uočeno da je Središnje izborno povjerenstvo (CIK) implementiralo neovisan sustav za upravljanje zalihama, što je moglo biti uzrokovano nedovoljnom informiranosti i/ili slabom koordinacijom između institucija. Prethodno za posljedicu može imati razvoj suvišnih i neefikasnih sustava, kao i neracionalnu potrošnju sredstava za nabavu i održavanje istih. Također smo konstatare da Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH (Zavod), kao nedavno formirana institucija, nema evidentiran promet zaliha i ne koristi jedinstven sustav za upravljanje zalihama u institucijama BiH.

PREPORUKA 44

Ministarstvo, u suradnji sa Središnjim izbornim povjerenstvom i Zavodom, treba analizirati mogućnosti korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama od strane navedenih institucija.

Sve institucije predviđene dinamičkim planom povezivanja, izuzev Ministarstva obrane, u potpunosti koriste sustav blagajničkog poslovanja. Isti je uspostavljen u sjedištu Ministarstva obrane, dok se preostale lokacije Ministarstva i Oružanih snaga ne mogu uvezati u sustav blagajničkog poslovanja zbog nedostatka potrebnih licenci. Ministarstvo financija i trezora je za nabavu licenci i uspostavu sveobuhvatnog blagajničkog poslovanja u Ministarstvu obrane i Oružanih snaga u 2021. godini planiralo sredstva u iznosu od 89.300 KM.

PREPORUKA 5

Potrebno je u potpunosti uspostaviti sustav blagajničkog poslovanja za potrebe Ministarstva obrane i Oružanih snaga BiH.

Centralizirani obračun i isplata plaća (COIP): Pored postojećeg COIP sustava za potrebe institucija BiH u funkciji je novi sustav za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sustava i ISFU. Ministarstvo je uradilo određene aktivnosti na analizi i poređenju rada ovog sustava sa sustavom centraliziranog obračuna i isplate plaća za državne službenike i uposlenike u institucijama BiH (COIP), u cilju unapređenja platforme za obračun i isplatu plaća. Nakon određenih nadogradnji koje su urađene na spomenutim sustavima u narednom razdoblju je predviđena finalna analiza kako bi se utvrdili dalji koraci u cilju unapređenja funkcionalnosti.

PREPORUKA 46

Ministarstvo treba uraditi finalnu analizu i usporedbu rada sustava za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sustavom COIP u cilju daljeg unaprjeđenja funkcioniranja platforme za obračun i isplatu plaća uposlenima u institucijama Bosne i Hercegovine.

Microsoft licence: Kroz Ugovor o nabavci Microsoft licenci institucije BiH su stekle pravo korištenja licenci za koje su ranije iskazale svoje potrebe. U procesu revizije uočeno je da se određene licence, prvenstveno Azure Monetary Commite ShrdSvr i M365 E3 ne koriste u punom kapacitetu. Radi se o licencama za koje su pretplata i pravo korištenja kroz trogodišnji ugovor osigurani u razdoblju od srpnja 2019. do lipnja 2022. godine. Od početka trajanja pretplatničkog ugovora sa Microsoftom plaća se zakup za sve licence dok neke institucije (npr. Sud BiH, Tužiteljstvo BiH, Direkcija za europske integracije, Generalno tajništvo Vijeća ministara, Ministarstvo vanjskih poslova, itd) navedene licence ne koriste ili ih koriste djelomično. Planiranje licenci koje se neće koristiti u ugovorenom razdoblju i/ili planiranje većeg broja licenci od potrebnog, te nekorištenje ugovorenih licenci izazivaju nepotrebne troškove.

PREPORUKA 47

Vijeće ministara, preko nadležnih ministarstava, treba osigurati da institucije planiraju stvarno potrebne vrste i količine licenci, te da iste pravovremeno aktiviraju i koriste.

16. KOMENTARI

Nacrt izvješća je dostavljen Vijeću ministara i Ministarstvu. Sukladno članku 15. stavak 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, ostavljen je rok od 15 dana za dostavljanje komentara na Nacrt izvješća. Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na navedeni Nacrt, dok Vijeće ministara nije dostavilo komentare na Nacrt izvješća.

Ministarstvo je u svojim komentarima dalo osvrt na sljedeće točke Nacrta izvješća: Realizacija preporuka (točka 2.), Prihodi i primitci (točka 7.), Bruto plaće i naknade plaća (točka 8.1.1.) Ugovorene usluge (točka 8.1.5.), Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (točka 13.1.) i Vanbilančna evidencija (točka 13.6.).

U pogledu komentara vezanih za realizaciju preporuka ističemo da se isti u pogledu realizacije preporuka br. 3 i 4 odnose na radnje poduzete u 2021. godini ili na radnje koje se po istim planiraju poduzeti.

U pogledu komentara vezanog za realizaciju preporuke pod rednim brojem 10 ističemo da je u Nacrtu izvješća ista već označena kao realizirana.

Kada su u pitanju komentari vezani za realizaciju preporuke br. 13 i sadržaja nalaza i preporuke u okviru točke 7. (Prihodi i primitci) ističemo sljedeće: U Nacrtu izvješća smo ranije danu preporuku o načinu prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i financiranja ocijenili kao nerealiziranu, jer je isti i dalje prikazan na način koji u Obrascu 1 nije predviđen Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine¹⁰². Također, u navedenom kontekstu je u Nacrtu izvješća, u dijelu 7. Prihodi i primitci, obrazložena problematika i dana preporuka (broj 11). Kako smo konstatirali i prethodnih godina, višak sredstava realno postoji i prikazan je u akumuliranom finansijskom rezultatu, ali je višak prihoda iz prethodne godine kao izvor financiranja u 2020. godini iskorišten (ostvaren) samo u iznosu ostvarenog viška rashoda nad prihodima za 2020. godinu. Iako Ministarstvo, kao argument za dosadašnji način prezentiranja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Obrascu 1-Pregled prihoda, primitaka i financiranja, navodi načela sveobuhvatnosti i kontinuiteta, i dalje stoji činjenica da u Obrascu 1 prikazivanje prenesenog viška sredstava iz prethodne godine nije propisano Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija BiH. Sukladno naprijed navedenom, tekst u Nacrtu izvješća vezano za predmetnu problematiku nije izmijenjen.

S obzirom na to da su u komentarima u svezi s realizacijom preporuke br. 19 navedene aktivnosti iz 2021. godine, iste ćemo moći razmotriti u reviziji za 2021. godinu.

Komentarima vezanim za točke 8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća, 8.1.5. Ugovorene usluge i 13.1. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe se potvrđuju naši nalazi i navode aktivnosti koje se već poduzimaju ili će se poduzeti u narednom razdoblju na otklanjanju slabosti i nedostataka.

Komentare dane na točku 13.6. (Vanbilančna evidencija) prihvatamo i, sukladno tome, preporuka br. 39. u konačnom izvješću je izbrisana.

Izvršili smo ispravku tehničke greške vezane za datum usvajanja proračuna za 2020. godinu od strane Predsjedništva BiH.

¹⁰² Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17

Preporuke u izvješću su kreirane na način da sadrže adresata, tj. instituciju ili institucije od kojih se očekuje da mogu realizirati danu preporuku. Prijedlog Ministarstva vezan za sadržaj danih preporuka nije konkretiziran (na koje preporuke se odnosi) te zbog toga isti nismo ni mogli primijeniti u kreiranju konačnog izvješća.

Sukladno navedenom, možemo konstatirati da dostavljeni komentari, izuzimajući dio koji se odnosi na točku 13. 6. (Vanbilančna evidencija), nisu predstavljali nove informacije u odnosu na one koje su nam bile raspoložive tijekom obavljanja revizije. S tim u svezi, promjene u konačnoj verziji izvješća, u odnosu na Nacrt izvješća, su podrazumijevale promjene izvršene u točki 13.6. (Vanbilančna evidencija) te ispravljanje određenih tehničkih grešaka.

**Rukovoditelj Odjela III za
financijsku reviziju**

Nedžad Hajtić, viši revizor

**Rukovoditelj Odjela I za
financijsku reviziju**

Miro Galić, viši revizor



Privitci:

- Bilanca stanja na 31.12.2020. godine – zbrojni obrazac
- Pregled prihoda, primitaka i financiranja za 2020. godinu – zbrojni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2020. godinu – zbrojni obrazac
- Izvješće o novčanim tijekovima za razdoblje 01.01. – 31.12.2020. godine



BILANCA STANJA
na dan 31.12.2020. godine

R. br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U istom obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
1		1. AKTIVA			
2	100000+ 200000	A. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (3 do 10)	614.410.010	582.859.300	105
3	110000	Novčana sredstva i plemeniti metali	512.472.764	521.186.143	98
4	120000	Vrijednosni papiri	0	0	
5	130000	Kratkoročna potraživanja	16.794.055	16.866.761	100
6	140000	Kratkoročni plasmani	82.023.386	42.128.074	195
7	160000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	239.303	222.363	108
8	210000	Zalihe materijala i robe	0	0	
9	220000	Zaliha sitnog inventara	0	0	
10	190000	Kratkoročna razgraničenja	2.880.502	2.455.959	117
11	000000	B. Stalna sredstva (14+17+20+21)	885.305.291	878.729.272	101
12	011000	Stalna sredstva	1.625.838.682	1.539.451.675	106
13	011900	Ispravka vrijednosti	776.364.158	692.044.955	112
14	011-0119	Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (12-13)	849.474.524	847.406.720	100
15	020000	Dugoročni plasmani	25.364.998	21.853.680	116
16	029000	Ispravka vrijednosti dugoročnih plasmana	0	0	
17	020-029	Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (15-16)	25.364.998	21.853.680	116
18	031000	Vrijednosni papiri	1.862.610	1.862.610	100
19	031900	Ispravka vrijednosti vrijednosnih papira	0	0	
20	031-0319	Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (18-19)	1.862.610	1.862.610	100
21	091000	Dugoročna razgraničenja	8.603.159	7.606.262	113
22		UKUPNA AKTIVA (2+11)=42	1.499.715.301	1.461.588.572	103

R.br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	4	6
23		2. PASIVA			
24	300000	A. Kratkoročne obveze i razgraničenja (25 do 30)	189.520.056	103.989.583	182
25	310000	Kratkorodne tekuće obveze	84.131.233	29.529.147	285
26	320000	Obveze po osnovu vrijednosnih papira	1.855.000	1.855.000	100
27	330000	Kratkorodni krediti i zajmovi	0	0	0
28	340000	Obveze prema radnicima	58.012.154	54.771.994	106
29	360000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	2.132.508	2.451.243	87
30	390000	Kratkorodna razgraničenja	43.389.161	15.382.199	282
31	400000	B. Dugoročne obveze i razgraničenja (32 do 34)	60.578.714	62.685.067	97
32	410000	Dugoročni krediti i zajmovi	60.578.714	62.685.067	97
33	420000	Ostale dugoročne obveze	0	0	0
34	490000	Dugoročna razgraničenja	0	0	0
35	500000	C. Izvori sredstava (36+37+38+39+40-41)	1.249.616.531	1.294.913.922	97
36	510000	Izvori sredstava	1.271.852.665	1.226.467.012	104
37	520000	Ostali izvori sredstava	25.364.998	21.853.679	116
38	530000	Izvori sredstava pričuva	110	110	100
39	580000	Revalorizacijski efekti	0	0	0
40	590000	Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima	0	46.593.121	0
41	590000	Neraspoređeni višak rashoda nad prihodima	47.601.242	0	0
42		UKUPNA PASIVA (24+31+35)-22	1.499.715.301	1.461.588.572	103

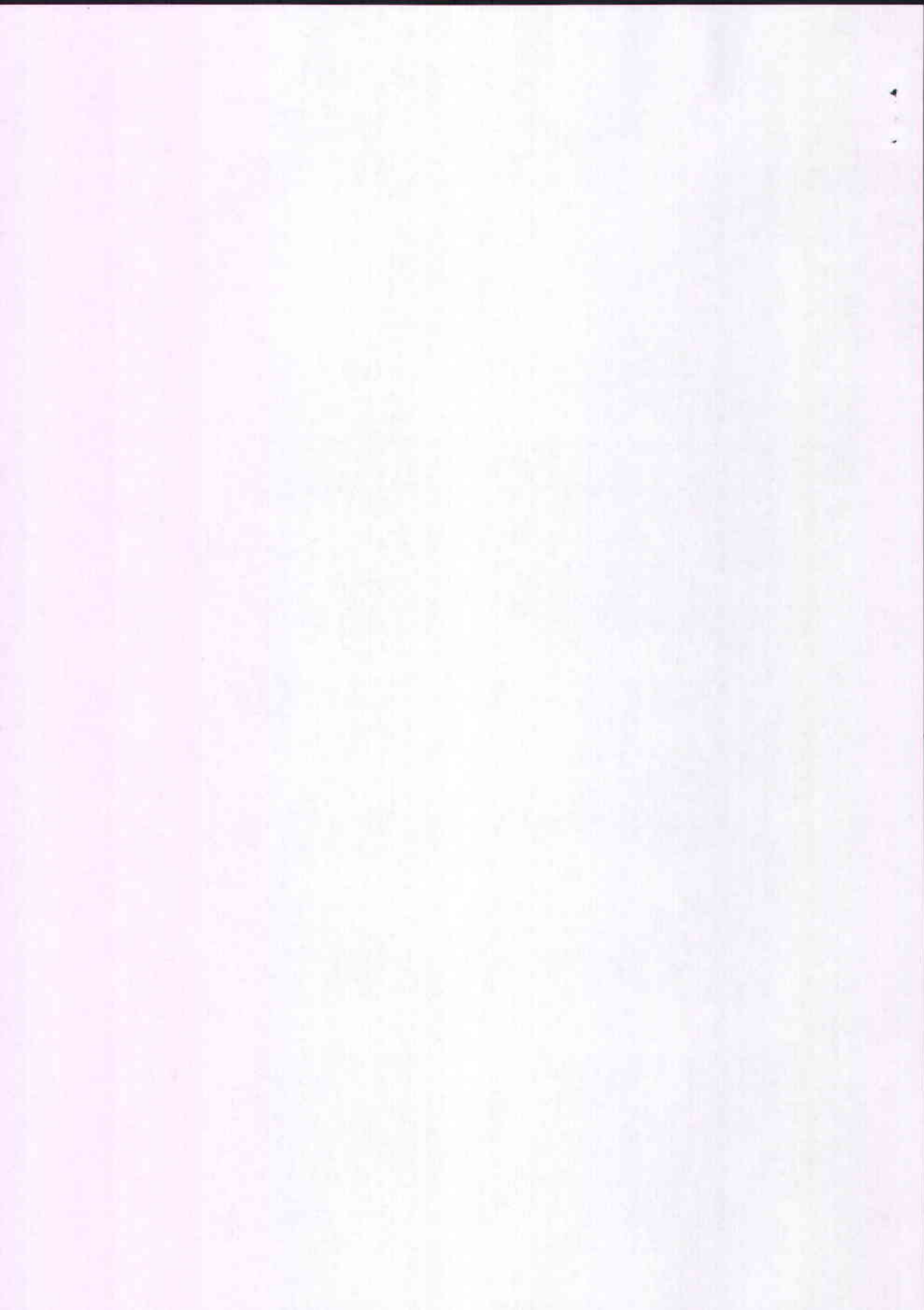
POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

ZAMJENIK MINISTRA



**PREČLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINACIRANJA
ZA 2020. GODINU**

R.b.	OPIS	Ekon. kod	Prihod za 2020	Izjave i dopune (rebalans, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani Prihod za 2020	Ostvareni akumulativni iznos u 2020	Ostvareni akumulativni iznos u 2019	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7	8	9	10
A	PRIHODI I POTPORE ZA FINACIRANJE INSTITUCIJA BiH								
I	POREZNI PRIHODI								
	Prihodi s JIR UNO za financiranje institucija BiH	7100	780.000.000	0	780.000.000	780.000.000	750.000.000	100	104
	Prihodi s JIR UNO za financiranje institucija BiH		780.000.000	0	780.000.000	780.000.000	750.000.000	100	104
II	NEPOREZNI PRIHODI								
	Prihodi od administrativnih pristojbi	7200	146.082.000	0	146.082.000	147.130.638	162.325.220	101	91
	Prihodi od administrativnih pristojbi	7221	16.916.000	0	16.916.000	12.022.277	16.813.536	71	72
	1.1. Turistički pristojbe		1.433.000	0	1.433.000	1.542.054	1.536.279	108	100
	1.2. Pristojbe u DKP mreži		8.445.000	0	8.445.000	4.484.740	6.829.425	53	66
	1.3. Pristojbe od zadržavanja za prestanak državljanstva - at stav 25		2.550.000	0	2.550.000	1.715.639	2.328.333	67	74
	1.4. Pristojbe od odobrenja privremenog i stalnog boravka stranca		1.787.000	0	1.787.000	1.442.333	1.659.622	81	87
	1.5. Ostale pristojbe		2.701.000	0	2.701.000	2.837.511	4.459.877	105	64
	2. Prihodi od sudskih pristojbi	7223	453.000	0	453.000	314.870	280.833	70	112
	3. Prihodi od posebnih naknada i pristojbi	7225	55.480.000	0	55.480.000	62.117.053	61.234.908	112	101
	3.1. Naknade od dozvola za emitiranje Regulatorne agencije za komunikacije BiH		7.077.000	0	7.077.000	10.339.364	10.567.974	146	98
	3.2. Naknade za korištenje radiofrekventnog spektra		21.400.000	0	21.400.000	23.783.121	21.116.985	111	113
	3.3. Naknade poreznih i kontrolnih markica UNO		2.800.000	0	2.800.000	2.296.011	2.710.406	82	85
	3.4. Naknade Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH		9.577.000	0	9.577.000	9.851.728	9.290.158	103	106
	3.5. Veterinarsko-zdravstvene svjedodžbe i pregledi na graničnim prijelazima		7.160.000	0	7.160.000	7.386.875	7.990.660	103	92
	3.6. Naknada za prelete preko BiH		1.644.000	0	1.644.000	1.662.591	2.347.255	101	71
	3.7. Ostale naknade		5.822.000	0	5.822.000	6.797.363	7.211.470	117	94
	4. Prihodi od pristojbi u postupku neizravnog oporezivanja	7228	26.537.000	0	26.537.000	26.667.862	30.731.117	100	87
	5. Prihodi od osobnih i putnih isprava i registracije vozila u BiH	7229	25.212.000	0	25.212.000	19.404.606	24.204.666	77	80
	5.1. Prihodi od osobnih i putnih isprava		21.712.000	0	21.712.000	15.735.963	19.964.387	72	79
	5.2. Registracija vozila u BiH		3.500.000	0	3.500.000	3.668.643	4.240.279	105	87
	6. Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih poduzeća	7211	459.000	0	459.000	11.166.884	11.015.186	2.433	101
	6.1. Prihodi od finansijskih javnih institucija - Centralne banke BiH		0	0	0	0	0	0	0
	6.2. Prihodi od nefinansijskih javnih poduzeća		459.000	0	459.000	10.500.000	10.500.000	0	100
	6.3. Prihodi od imovine		900.000	0	900.000	666.884	515.186	145	129
	7. Prihodi od kamata i tečajnih razlika	7212	700.000	0	700.000	794.328	745.031	88	107
	7.1. Prihodi od kamata	7215	200.000	0	200.000	548.615	588.277	78	93
	7.2. Prihodi od tečajnih razlika		200.000	0	200.000	245.713	156.754	123	157
	8. Prihodi od novčanih kazni	7231	9.372.000	0	9.372.000	5.439.584	6.356.864	58	86



PREGLED RASHODA I IZDATAKA PO EKONOMISKIM KATEGORIJAMA
za 2020. GODINU

R.b.	OPIS	Ekon. kod	Proračun za 2020	Izmjene i dopune (prestrukt., pričuva, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani proračun	Izvršenje Fond 10	Izvršenje Fond 20	Izvršenje Fond 30	Izvršenje Fond 40	Izvršenje Fond 50	Ostvareni kumulativni	Ostvareni kumulativni	Razlika (6-7)	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7a	7b	7c	7d	7e	2020	2020	2020	9	10
I	TEKUĆI IZDACI		872.727.000	17.941.647	890.668.647	813.364.364	7.103.159	9.238.724	0	18	829.706.266	826.021.420	60.962.381	93	100
1	Bruto plaće i naknade	61100	574.184.000	-2.807.760	571.376.240	550.811.944	4.663.806	4.426.968	0	0	559.902.718	550.629.840	11.473.522	98	102
2	Naknade troškova zaposlenih	61120	127.468.000	4.082.418	131.550.418	127.078.923	424.248	377.979	0	0	127.881.150	116.325.412	3.669.268	97	110
3	Putni troškovi	61310	11.529.000	61.760	11.590.760	6.861.056	89.335	112.054	0	0	7.062.445	15.852.662	4.528.315	61	45
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	61320	7.832.000	220.149	8.052.149	6.813.858	117.536	19.411	0	0	6.950.804	6.184.641	1.101.344	86	112
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	61330	17.157.000	1.391.860	18.548.860	17.043.483	128.929	86.925	0	0	17.259.336	17.946.271	1.289.523	93	96
6	Nabava materijala	61340	35.416.000	-2.119.591	33.296.409	27.335.812	66.506	100.028	0	0	27.502.347	31.041.156	5.794.062	83	89
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	61350	10.661.000	-2.118.915	8.542.085	6.674.237	39.246	20.584	0	0	6.734.068	10.233.636	1.808.017	79	66
8	Unajmljivanje imovine i opreme	61360	26.301.000	-650.832	25.650.168	22.486.159	442.790	72.628	0	0	23.001.577	23.536.062	2.648.591	90	98
9	Izdaci za tekuće održavanje	61370	26.020.000	-5.343.608	20.676.392	15.073.097	184.036	140.220	0	18	15.397.371	17.542.056	5.279.021	74	88
10	Izdaci za osiguranje i troškove plaćnog prometa	61380	3.395.000	93.812	3.488.812	2.661.677	61.688	8.016	0	0	2.731.381	2.535.398	757.431	78	108
11	Ugovorene i druge posebne usluge	61390	32.764.000	25.132.355	57.896.355	30.524.117	885.040	3.873.911	0	0	35.283.068	34.194.285	22.613.287	61	103
II	TEKUĆI GRANTOVI I TRANSFERI	61400	45.399.000	32.109.106	77.508.106	61.989.969	0	3.927.297	0	0	65.917.266	26.243.056	11.590.840	85	251
	Tekući transferi drugim razinama vlasti	61410	17.461.000	26.719.998	44.180.998	40.208.619	0	3.308.248	0	0	43.516.866	5.732.371	664.132	98	759
	Tekući grantovi pojedincima	61420	2.110.000	6.037.734	8.147.734	2.409.464	0	373.773	0	0	2.783.237	3.691.107	5.364.498	34	75
	Tekući grantovi neprofitnim organizacijama	61430	7.006.000	594.708	7.600.708	6.669.010	0	245.277	0	0	6.914.287	1.034.028	686.422	91	669
	Transferi -Subvencije javnim poduzećima	61440	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Transferi -Subvencije privatnim poduzećima	61450	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Transferi u inozemstvo	61470	5.297.000	-723.334	4.573.666	2.928.702	0	0	0	0	2.928.702	2.981.099	1.644.964	64	98
	Dруги tekući transferi	61480	5.700.000	-520.000	5.180.000	2.393.023	0	0	0	0	2.393.023	5.659.311	2.786.977	46	42
	Kontribucije - članarine	61490	7.825.000	0	7.825.000	7.381.152	0	0	0	0	7.381.152	7.145.139	443.848	94	103
III	KAPITALNI GRANTOVI I TRANSFERI	61500	802.000	3.460.440	4.262.440	2.156.582	0	101.318	0	0	2.257.900	1.901.003	2.004.540	53	119
	Kapitalni transferi drugim razinama vlasti	61510	600.000	2.555.551	3.155.551	2.100.000	0	101.318	0	0	2.201.318	1.692.064	954.233	70	130
	Kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim org.	61520	202.000	904.889	1.106.889	56.582	0	0	0	0	56.582	208.939	1.050.307	5	27
VI	IZDACI ZA INOZEMNE KAMATE	61620	976.000	0	976.000	871.687	0	0	0	0	871.687	939.520	104.313	89	93
	Izdaci za inozemne kamate	61620	976.000	0	976.000	871.687	0	0	0	0	871.687	939.520	104.313	89	93

R.b.	OPIS	Ekonom. kod	Proračun za 2020	izvršenje (prestrukt., pričuva, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani proračun 2020	Izvršenje Fond 10 2020	Izvršenje Fond 20 2020	Izvršenje Fond 30 2020	Izvršenje Fond 40 2020	Izvršenje Fond 50 2020	Ostvareni kumulativni 2020	Ostvareni kumulativni 2019	Razlika (6-7)	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7a	7b	7c	7d	7e	7 (7a+...+7e)	8	9	10	11
V	KAPITALNI IZDACI	821000	41.583.000	223.519.850	265.102.850	54.470.750	6.321.942	3.124.268	0	21.959.810	85.876.770	26.185.679	179.226.080	32	328
1	Nabava zemljišta	821100	0	105	105	0	0	0	0	0	0	0	105	0	0
2	Nabava građevina	821200	13.562.000	130.211.155	143.773.155	8.572.112	77.583	2.519.781	0	21.959.810	33.129.286	13.136.652	110.643.869	23	252
3	Nabava opreme	821300	18.388.000	61.818.147	80.206.147	28.423.462	4.795.830	289.077	0	0	33.508.369	7.144.690	46.697.778	42	469
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	821400	3.000	6.000	9.000	9.000	0	0	0	0	9.000	3.276	0	100	275
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	821500	7.427.000	13.994.333	21.421.333	12.700.482	1.448.528	313.539	0	0	14.462.549	4.860.332	6.958.784	68	298
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	821600	2.203.000	17.490.110	19.693.110	4.765.694	0	1.871	0	0	4.767.565	1.040.729	14.925.545	24	458
VI	VANJSKE OPIPLATE	823200	4.633.000	0	4.633.000	4.459.241	0	0	0	0	4.459.241	3.314.960	173.759	96	135
	Vanjske oplate	823200	4.633.000	0	4.633.000	4.459.241	0	0	0	0	4.459.241	3.314.960	173.759	96	135
	UKUPNO PRORAČUNSKI KORISNICI I IZRAVNI TRANSFERI S JRT-a		966.120.000	277.031.043	1.243.151.043	937.312.594	13.425.101	16.391.607	0	21.959.829	989.089.130	884.605.637	254.061.913	80	112
VII	Rezerviranja		29.880.000	-26.730.000	3.150.000	0	0	0	0	0	0	360.000	3.150.000	0	0
1	Izdatci iz tekuće prbuve policijskih službenika u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 42/18)	614000	250.000	0	250.000	0	0	0	0	0	0	0	250.000	0	0
2	Sredstva za saniranje ekonomskih šteta	614000	27.180.000	-25.000.000	2.180.000	0	0	0	0	0	0	0	2.180.000	0	0
A	UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BIH		996.000.000	250.301.043	1.246.301.043	937.312.594	13.425.101	16.391.607	0	21.959.829	989.089.130	884.965.637	257.211.913	79	112
B	SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA		807.552.931	0	807.552.931	0	0	0	0	0	744.530.104	793.689.459	63.022.827	92	94
C	UKUPNO RASHODI*		1.803.552.931	250.301.043	2.053.853.974	937.312.594	13.425.101	16.391.607	0	21.959.829	1.728.288.305	1.674.400.616	320.234.740	84	103

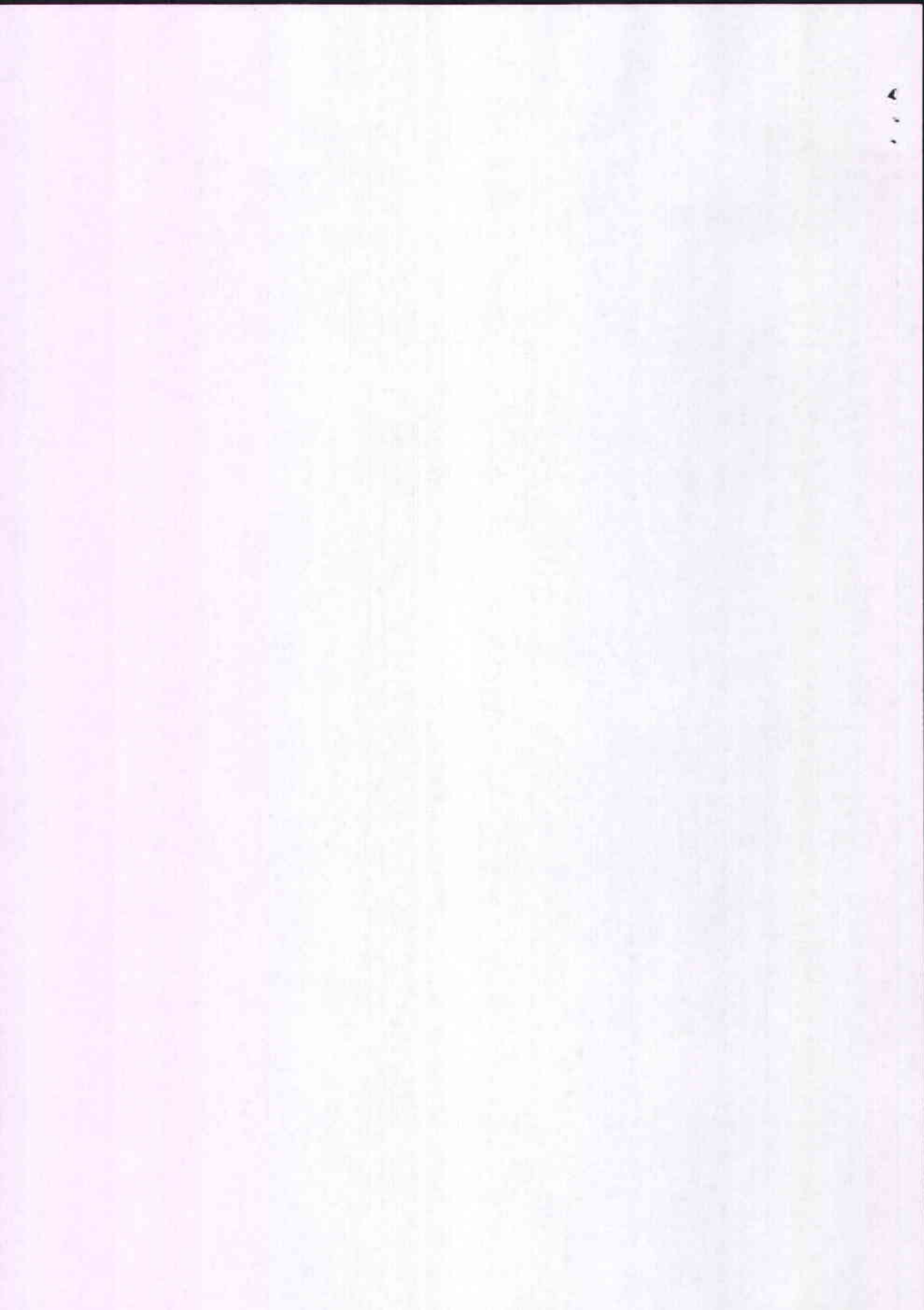
* uključujući sredstva izvršena Proračunom institucija BiH za otplatu duga državnih institucija (izvršenje 5.330.929 KM u 2020. godini i 4.254.480 KM u 2019. godini za kamatu i otplatu po kreditima CEB-a za "Projekat izgradnje Državnog zatvora", za kamatu i otplatu za Makrofinansijsku pomoć EC, kao i za kamatu i otplatu po kreditu Saodržnog fonda za projekat 4/569 "Održiva stambena jedinica za raseljene u BiH", jer su isti iskazani u računima ministarstva BiH i na računima ministarstva BiH i na računima za izvršenje vanjskog duga

Napomena: U ukupne iznose pojedinačnih ekonomskih kategorija rashoda za 2019. i 2020. godinu uključeni su i iznosi planirani i izvršeni na Izravnim transferima s JRT-a.

FONDOVI MINISTARSTVA U SEKTORU ZA PRORAČUN

M.P.

ZAVJESNIK MINISTARSTVA



Institucije Bosne i Hercegovine
i servisiranje vanjskog duga Bosne i Hercegovine

ZBROJNI OBRAZAC

IZVJEŠĆE O NOVČANIM TOKOVIMA
Razdoblje izvješćivanja: od 01.01. do 31.12.2020.

KM

Red. br.	Pozicija	Iznos
1	2	3
	A. Novčani tokovi iz poslovnih aktivnosti	
1	Novčani prilivi iz poslovnih aktivnosti (2+3+4)	1.689.431.873
2	Novčani prilivi po osnovu prihoda od poreza	1.511.288.300
3	Novčani prilivi po osnovu neporeznih prihoda	158.787.183
4	Novčani prilivi po osnovu tekućih transfera i donacija	19.356.390
5	Novčani odljevi iz poslovnih aktivnosti (od 6 do 10)	983.313.304
6	Novčani odljevi po osnovu plaća i naknada troškova uposlenih	684.543.708
7	Novčani odljevi po osnovu izdataka za materijal, sitni inventar i usluge	139.482.587
8	Novčani odljevi po osnovu tekućih transfera, grantova i drugi tekućih rashoda	26.308.360
9	Novčani odljevi po osnovu kapitalnih transfera i grantova	2.314.482
10	Novčani odljevi po osnovu izdataka za kamate	130.664.167
11	B. Novčani tokovi iz aktivnosti investiranja	
12	Novčani prilivi iz aktivnosti investiranja (r. br. 13.)	497.686
13	Novčani prilivi po osnovu kapitalnih primitaka od prodaje stalnih sredstava	497.686
14	Novčani odljevi iz aktivnosti investiranja (r. br. 15.)	55.992.982
15	Novčani odljevi po osnovu izdataka za nabavu stalnih sredstava	55.992.982
16	C. Novčani tokovi iz aktivnosti financiranja	
17	Gotovinski prilivi iz aktivnosti financiranja (18+19+20)	0
18	Novčani prilivi od finansijske imovine	
19	Novčani prilivi po osnovu od dugoročnog zaduživanja	0
20	Novčani prilivi po osnovu od kratkoročnog zaduživanja	0
21	Novčani odljevi iz aktivnosti financiranja (22+23)	659.336.652
22	Novčani odljevi po osnovu izdataka za finansijsku imovinu	40.180.687
23	Novčani odljevi po osnovu izdataka za otplate dugova	619.155.965
24	UKUPNI PRILIVI GOTOVINE (1+12+17)	1.689.929.559
25	UKUPNI odljevi GOTOVINE (5+14+21)	1.698.642.938
26	NETO PRILIVI / odljevi GOTOVINE (24 minus 25) ili (25 minus 24)	-8.713.379
27	SALDO GOTOVINE NA POČETKU GODINE	521.186.143
28	SALDO GOTOVINE NA KRAJU GODINE (26+27)	512.472.764

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

ZAMJENIK MINISTRA

