



Broj: 01/02/03-04-16-1-798-2/17

Datum: 04.08.2017. godine

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
SARAJEVO

PRIMLJENO: 08-08-2017			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01.02-	16-1-	2013/17	

Bosna i Hercegovina
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ZASTUPNIČKI DOM
DOM NARODA

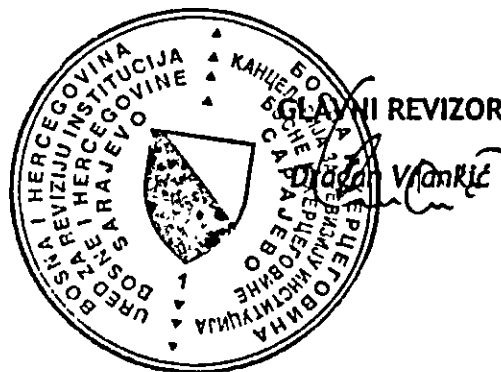
Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2016. godinu

Cijenjeni,

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

- Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2016. godinu, broj: 01/02/03-04-16-1-798/17;
- Izvješće o financijskoj reviziji izvršenja Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2016. godinu 01/02/03-04-16-1-797/17.

S poštovanjem,





GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA ZA 2016. GODINU

Broj: 01/02/03-04-16-1-798/17

Sarajevo, kolovoz 2017. godine



1. RIJEČ GLAVNOG REVIZORA

Ured za reviziju Institucija Bosne i Hercegovine je u 2017. godini proveo financijsku reviziju institucija BiH za 2016. godinu. U Bosni i Hercegovini, financijska revizija podrazumijeva reviziju financijskih izvješća, te u svezi s tim, reviziju usklađenosti sa zakonima i drugim propisima. Izvješća su, u svom konačnom obliku, dostavljena subjektima revizije, te Parlamentarnoj skupštini BiH. Ured je, sukladno članku 13. i 16. Zakona o reviziji institucija BiH, izvršio i reviziju izvršenja proračuna institucija BiH o čemu je sačinjeno izvješće.

Slijedom izmjena i dopuna Okvira standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) usvojenih krajem 2016. na XXII. Kongresu INTOSAI, prilagođeni su vodiči i metodologija koju Ured koristi. To je rezultiralo i izmjenom u pristupu pri davanju mišljenja revizora. Ured od ove godine, u izvješćima o financijskoj reviziji daje dva odvojena mišljenja – prvo se odnosi na točnost, odnosno fer prikaz i istinitost financijskih izvješća, a drugo mišljenje na usklađenost aktivnosti, financijskih transakcija i Informacija institucija sa zakonima i drugim propisima.

Od revidirane 74 institucije, Ured za reviziju je za njih deset dao mišljenja s rezervom i skretanjem pozornosti - pri čemu je osam institucija dobilo mišljenje s rezervom na usklađenost sa zakonima i propisima, a dvije u odnosu na financijska izvješća, 40 pozitivnih mišljenja uz skretanje pozornosti te 23 čisto pozitivna mišljenja. U jednom slučaju Ured se suzdržao od davanja mišljenja. Za izvješće o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2016. godinu, Ured je iskazao mišljenje s rezervom – na financijska izvješća i na usklađenost.

Pored izvješća o financijskoj reviziji Ured za reviziju je u 2016. obavio i pet revizija učinka i o njima izvijestio Parlamentarnu skupštinu BiH. Pored revizija iz plana za 2017. godinu, Ured je obavio i specijalnu reviziju BHRT-a, a izvješće o ovoj reviziji je također dostavljeno Parlamentarnoj skupštini BiH.

Ured za reviziju redovito u svojim izvješćima opisuje status realizacije preporuka koje su institucijama dane prethodnih godina. Stupanj realizacije preporuka koji se kreće od 50-60% nije dovoljan, posebice s obzirom na to da se uglavnom provode jednostavnije preporuke koje institucije mogu provesti svaka za sebe. Realizacija preporuka koje zahtijevaju djelovanje i angažman više institucija i dalje je nedostatna. Upravo zbog toga, Ured za reviziju nakon svakog ciklusa revizija, pa tako i ovog, izdvaja i dostavlja Parlamentarnoj skupštini glavne nalaze i preporuke koje proizlaze iz svih obavljenih revizija u danom ciklusu. Ove godine posebno želimo istaknuti nalaze i preporuke sustavne prirode od čijeg rješavanja bi korist imao veći broj institucija. Potrebno je naglasiti kako Ured za reviziju ne može biti zadovoljan tek formalnih izvješćivanjem o realizaciji preporuka, jer je cilj izvješća o reviziji da se provedbom preporuka upravljanje javnim financijama unaprijedi, učini transparentnijim i racionalnijim.

Kako bi javnost bila bolje upoznata sa stupnjem realizacije preporuka, Ured je u 2017. uspostavio i na svojoj internetskoj stranici objavio i registar preporuka. Registar će se svake godine dopunjavati novim preporukama, kao i podacima o njihovoj realizaciji. Na takav način Ured nastoji rezultate revizija, približiti velikom broju korisnika, od Parlamentarne skupštine BiH, preko revidiranih tijela i izvršne vlasti, pa sve do šire javnosti. Samo djelovanjem svih relevantnih aktera – institucija i društva u cijelosti, a na temelju preporuka Ureda za reviziju, može se unaprijediti transparentnost i odgovornost u trošenju javnog novca. Ured će i ubuduće nastaviti svoju dužnost ispunjavati profesionalno, odgovorno i transparentno, dajući svojim radom primjer te stvarajući dodatnu vrijednost i korist po društvo i građane, kako to od nas, u konačnici, zahtijevaju i međunarodni standardi koje smo se obvezali primjenjivati.

Dragan Vrankić, glavni revizor

Glavni revizor
Izdavanje izvješća o glavnim nalazima i preporukama za 2016. godinu





2. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE REVIZIJE

2.1. Financijska revizija

1. Realizacija ranijih preporuka financijske revizije

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

Ured za reviziju institucija BiH je ove godine institucijama dao 544 preporuke, dok je u izvješćima o reviziji za 2015. godinu dana 521 preporuka. Provjerom stupnja realizacije preporuka konstatirano je kako je oko 60% prošlogodišnjih preporuka realizirano ili je njihova realizacija u tijeku.

U Izvješću o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2015. godinu dana je ukupno 71 preporuka, a provedenom revizijom istog izvješća za 2016. godinu konstatirano je kako je od tog broja, 15 preporuka realizirano, za 22 preporuke je ocijenjeno kako je njihova realizacija u tijeku, dok su 34 preporuke ostale nerealizirane.

Analizirajući dane preporuke i njihovu realizaciju kroz više godina, može se konstatirati kako se uglavnom realiziraju preporuke za čiju realizaciju je neophodno djelovanje same institucije kojoj je preporuka i dana. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija poduzimaju se određene aktivnosti, koje još uvijek nisu provedene u mjeri dovoljnoj da se preporuke smatraju realiziranim. Također, broj realiziranih preporuka je veći kod manjih proračunskih korisnika koji u načelu imaju dosta jednostavnije procese poslovanja i raspoložu s manjim proračunom, za razliku od većih proračunskih korisnika koji imaju složeniju organizacijsku strukturu i veći broj uposlenih. Pored toga, kod većih proračunskih korisnika procesi poslovanja su raznovrsniji i složeniji, a često realizacija preporuka ovisi od više subjekata i zahtijeva donošenje sustavnih rješenja viših razina vlasti.

Značajan broj preporuka iz ovog izvješća, koje se ponavljaju niz godina, pretežito su sustavne prirode kao što su pitanje tehničkog mandata, policijskog dodatka, plaća i naknada, javnih nabava, višegodišnjih kapitalnih ulaganja, ugovora o djelu, državne imovine, popisa, IT sustava i dr. još uvijek nije realiziran.

2. Izvršavanje realizacije zaključaka Parlamentarne skupštine BiH, preporuka Ureda za reviziju institucija BiH i odluka Ustavnog suda BiH

Ponovno skrećemo pozornost na problem neizvršenja brojnih zaključaka Parlamentarne skupštine BiH koji su proistekli iz razmatranja revizijskih izvješća, a koji uglavnom slijede revizijske preporuke. Također, ukazujemo na dugogodišnje odsustvo realizacije odluka Ustavnog suda BiH, premda su iste konačne i obvezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja kazneno djelo. Ovakvo ponašanje upućuje na zaključak kako mnoge institucije BiH, pored toga što ne ispunjavaju svoju društvenu odgovornost u najširem smislu riječi te stvaraju pravnu nesigurnost, dobrim dijelom narušavaju i sam dignitet ovih institucija. Neizvršenje navedenih odluka, zaključaka i preporuka ukazuje na to kako je vladavina prava i javna odgovornost na vrlo niskoj razini.



Napominjemo kako neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH, između ostalog, kao posljedicu ima brojne sudske sporove koji potencijalno mogu imati negativne financijske efekte po državni proračun.

Nužno je ojačati javnu odgovornost sukladno temeljnim načelima vladavine prava u demokratskom društvu, a to podrazumijeva i realizaciju zaključaka Parlamentarne skupštine BiH i revizijskih preporuka, kao i odluka Ustavnog suda BiH, te obvezno analizirati uzroke nastanka anomalija i poduzimati odgovarajuće aktivnosti.

3. Unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru

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

Sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru čine tri osnovna elementa:

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

Financijsko upravljanje i kontrola obuhvata objedinjeni sustav financijskih i drugih kontrola koje su integrirane u sve aktivnosti institucije, uključujući organizacijsku strukturu, metode i procedure koje se primjenjuju ne samo na financijske sustave, već i na operativne i strateške sustave korisnika proračunskih sredstava. Tijekom 2016. godine ostvaren je određen napredak u uspostavi i razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH u odnosu na stanje u 2015. godini. Međutim, postojeće stanje razvoja financijskog upravljanja i kontrole na razini institucija BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Kontrolno okruženje u institucijama BiH, kao temelj za uspostavu efikasnog sustava kontrola, nije u potpunosti pouzdan za razvoj kvalitetnog sustava financijskog upravljanja i kontrole. Upravljanje rizicima je komponenta financijskog upravljanja i kontrole koja je najslabije razvijena u institucijama BiH. Također, ključni poslovni procesi i mape poslovnih procesa nisu dokumentirani i opisani kod svih institucija, što predstavlja polaznu osnovu za uspostavljanje efikasnog sustava financijskog upravljanja i kontrole.

Unutarnja revizija predstavlja neovisno, objektivno uvjeravanje i konzultantsku aktivnost kreiranu s ciljem da se unaprijedi poslovanje institucija BiH. Efikasna unutarnja revizija pomaže institucijama da ostvare svoje ciljeve osiguravajući sustavan, discipliniran pristup ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolama i procesima upravljanja. Procesom revizije te uvidom u Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2016. godinu konstatirano je kako u svim institucijama BiH još uvijek nije uspostavljena funkcionalna unutarnja revizija kako je predviđeno zakonom, podzakonskim aktima i standardima unutarnje revizije. Od 17 samostalnih jedinica unutarnje revizije, zaključno s 31.12.2016. godine, sukladno važećim propisima, jedinica unutarnje revizija u potpunosti je uspostavljena samo u sedam institucija, u sedam institucija poduzete su određene aktivnosti na uspostavi jedinica unutarnje revizije koje nisu okončane, a tri institucije nisu još uvijek uspostavile jedinice unutarnje revizije.

Središnja harmonizacijska jedinica predstavlja sastavni dio i neophodan je uvjet uspješnog pristupa i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i operativne unutarnje revizije.



Središnja harmonizacijska jedinica je sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH i Zakonu o unutarnjoj reviziji BiH sačinila Konsolidirano izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2016. godinu i Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2016. godinu i dostavila Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. Vijeće ministara BiH je razmotrilo navedena izvješća i donijelo odgovarajuće zaključke u cilju efikasnijeg uspostavljanja cjelokupnog sustava unutarnjih financijskih kontrola i potpunog uspostavljanja funkcije unutarnje revizije.

Postupkom revizije smo konstatali sporost u realizaciji Zaključaka Vijeća ministara BiH, iako su institucije BiH bile obvezne postupiti po istim. Napominjemo kako sporost u realizaciji zaključaka Vijeća ministara BiH dovodi do kašnjenja u napretku i razvoju sustava unutarnje revizije i sustava financijskog upravljanja i kontrole te uspostave efikasnog i uspješnog kompletnog sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC).

Preporučamo Vijeću ministara BiH da ubrza realizaciju svojih zaključaka kako bi se uspostavilo cjelovit sustav financijskog upravljanja i kontrole te okončala procedura uspostavljanja i popunjavanja jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH.

4. Prevencija i borba protiv korupcije

Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcijski plan za provođenje Strategije 2015-2019. Institucije BiH uglavnom su poduzele odgovarajuće aktivnosti u vidu donošenja vlastitih strategija i akcijskih planova (završen – administrativni dio posla). Smatramo kako doneseni administrativni akti mogu predstavljati dobar temelj za otklanjanje utvrđenih nedostataka i za preventivno djelovanje. Nužno je, međutim, uložiti dodatne napore, **pojačati odgovornost i ustrajati na implementaciji donesenih mjera.** Ističemo kako je nužno usvojene strategije i planove borbe protiv korupcije operacionalizirati i konkretizirati kako bi doneseni dokumenti dali očekivane rezultate, a ne ostali tek 'mrtvo slovo na papiru'.

Borba protiv korupcije, u prvom redu, treba se odvijati u vlastitim redovima pri čemu je u fokus potrebno staviti jačanje integriteta, osobnog i institucionalnog. Nadalje, svakako treba potencirati jačanje borbe protiv korupcije u svim institucijama BiH pri čemu određeni broj institucija, zbog prirode svoje djelatnosti i značajnosti javnih sredstava koje troše, trebaju staviti poseban naglasak na ovu problematiku (Uprava za neizravno oporezivanje BiH, Granična policija BiH, Ured za razmatranje žalbi BiH, Tužiteljstvo BiH, Sud BiH, SIPA, Ministarstvo obrane BiH itd.).

Smatramo kako dominantno treba proaktivnim djelovanjem (upravljanje ljudskim resursima, permanentno jačanje sustava unutarnjih kontrola, procjena i analiza rizika – upravljanje rizikom, edukacije, podjela dužnosti, jačanje suradnje između institucija svih razina vlasti, preventivno djelovanje i onemogućavanje koruptivne radnje, jačanje uloge istinskih „zviždača - uzbunjivača“, definiranje i razvijanje efektivnih modaliteta prijave sukoba interesa u poslovanju institucija BiH, uključujući i sve oblike nepotizma, kronizma i sl.) prevenirati pojavu koruptivnih radnji. Potencijalni počinitelji koruptivnih radnji prepoznaju slabosti i nedostatke sustava unutarnjih kontrola i transparentnosti, što ih ohrabruje i potiče na aktivnosti koje generiraju korupciju.

Kroz revizije se potvrđuje kako su procesi javnih nabava i upošljavanja najrizičniji procesi kada je u pitanju korupcija i prijevara. Nedostaci i propusti u procesu javnih nabava mogu imati koruptivne elemente. Proces upošljavanja u javnoj upravi je još jedan od procesa koji podrazumijeva visok rizik od mogućih koruptivnih radnji (neuposlenost je ogroman društveni problem, što samo po sebi generira veliki rizik od koruptivnih radnji).



Poseban problem predstavlja netransparentno upošljavanje (upošljavanje na temelju raznih vrsta ugovora, upošljavanja na određeno vrijeme, privremeni i povremeni poslovi i sl.).

Navedena dva procesa visoko su rizični s aspekta mogućih koruptivnih radnji te im i subjekti revizije u narednom razdoblju trebaju posvetiti dodatnu pozornost, u cilju sprečavanja takvih radnji. Ured za reviziju svojim radom doprinosi preventivnom djelovanju u borbi protiv korupcije sukladno ISSAI 5700 – Smjernice za reviziju prevencije korupcije.

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

Neurednim evidencijama i pravilima i procedurama koji su sačinjeni tako da ostavljaju prostor za dvojako ili slobodno tumačenje istih, u konačnici se onemogućuje djelovanje sustava unutarnjih kontrola, što za posljedicu ima nenamjensko korištenje javnih sredstava.

Ističemo činjenicu kako revizori kroz revizijske postupke mogu, u mnogim slučajevima, doći tek do indicija o značajnijem kršenju zakona te o istima izvijestiti, odnosno iste objaviti, što, u krajnjem slučaju, propisuje i Zakon o reviziji Institucija BiH kada su u pitanju značajnija kršenja zakona (članak 19. navedenog Zakona). Mandat Ureda za reviziju Institucija BiH, sukladno Zakonu o reviziji Institucija BiH¹ i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, ne podrazumijeva poduzimanje dodatnih istražnih radnji. Naglašavamo kako revizija kao profesija uglavnom nema mandat za provedbu istražnih radnji, jer za to postoje druge mjerodavne institucije kao što su Državna agencija za istrage i zaštitu i Tužiteljstvo BiH. Odgovornost za vršenje istraga je na rukovodstvu revidirane institucije, tužiteljima ili mjerodavnim institucijama, ovisno o težini potencijalnog djela.

Temelj svake borbe protiv korupcije i prijevare je rad na jačanju javnih institucija, koje su elementi nacionalnog sustava integriteta. Dobro upravljanje u takvom sustavu se temelji na integritetu, transparentnosti i odgovornosti. Sveobuhvatan i razumljiv program za borbu protiv korupcije treba biti integriran u ukupnu organizacijsku strukturu svake institucije BiH.

Potrebno je redovito provoditi detaljne analize i evaluacije efikasnosti u implementaciji usvojenih strateških dokumenata u području borbe protiv korupcije s ciljem blagovremenog reagiranja na odstupanja. Nadalje, svaka Institucija treba osigurati da koruptivno ponašanje ili prekršaji podliježu odgovarajućoj sankciji ili reakciji uprave.

5. Institut tehničkog mandata

Slično kao i prethodnih godina, i u 2016. godini uočena je praksa obavljanja dužnosti rukovodstva institucija te članova nadzornih i upravnih tijela institucija BiH, nakon isteka mandata. U takvoj situaciji koristi se institut takozvanog tehničkog mandata koji formalno-pravno nije uređen. Korištenje tehničkog mandata, omogućava da institucija nastavi nesmetano funkcionirati u razdoblju do završetka natječajne procedure, odnosno u slučajevima opravdanih vanrednih okolnosti. Međutim, nedovoljno jasno definiran institut tehničkog mandata, može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i temeljnih zadaća institucije.

¹ Službeni glasnik BiH, broj 12/06



Nismo se uvjerali kako su nadležne institucije u svim slučajevima provođenja natječajnih procedura reagirale pravodobno, odnosno na vrijeme pokretale i blagovremeno dovršavale procedure izbora zvaničnika. Često se pribjegavalo praksi imenovanja vršitelja dužnosti, što također nema uporište u zakonskoj regulativi.

Potrebno je da nadležna tijela za imenovanje zvaničnika, odnosno rukovodstva Institucije, kao i drugih nadzornih ili upravljačkih tijela vode evidenciju te blagovremeno pokreću i efikasno provode procedure imenovanja, kako bi se tehnički mandat sveo na najmanju mjeru.

6. Status državne imovine

Pitanje statusa državne imovine nije riješeno, što ima značajnog utjecaja na način evidentiranja, raspolaganja i upravljanja istom. Kada su u pitanju zakonski propisi koji reguliraju status državne imovine, stanje je ostalo isto kao i ranijih godina, odnosno nije donesen propis koji bi definitivno uredio ovo pitanje. Još uvijek su prisutni problemi vezani za nepostojanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja što predstavlja i svojevrsno političko pitanje.

Sustavno rješavanje pitanja raspolaganja imovinom na razini BiH je jedan od segmenata dugogodišnje problematike državne imovine. Neriješeno pitanje državne imovine utječe na mnogobrojne probleme i rizike koji se, između ostalog, reflektiraju i na realno iskazivanje bilančnih pozicija, kvalitetno obavljanje popisa, raspolaganje i upravljanje imovinom, itd. Također, s obzirom na to da nije riješeno pitanje raspolaganja vojnom imovinom, koje je jedan od segmenata opće problematike državne imovine, isto predstavlja rizik za efikasno i transparentno upravljanje javnim sredstvima te smetnju pri realizaciji programskih ciljeva Ministarstva obrane. Neperspektivna nepokretna i pokretna imovina koju nisu preuzele druge nadležne institucije zahtijeva angažiranje dodatnih resursa Ministarstva obrane BiH na osiguranju ove imovine. Naime, neriješen status imovine, osim problema angažiranja sredstava za održavanje i osiguravanje iste, predstavlja i problem sa aspekta knjigovodstvenih evidencija i vršenja popisa za Ministarstvo obrane BiH, a što sve zajedno predstavlja rizik za eventualne zlouporabe i nesavjestan odnos pri raspolaganju imovinom.

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH je 03.02.2016. godine usvojio zaključak kojim se traži od Vijeća ministara BiH da nastavi aktivnosti na izradi zakona o korištenju i upravljanju državnom imovinom i uputi ga u proceduru najkasnije do konca 2016. godine. Vijeće ministara BiH je na 44. sjednici održanoj 17.02.2016. godine za realizaciju zaključka usvojenog povodom rasprave o Prijedlogu zakona o korištenju i upravljanju imovinom u državnom vlasništvu Bosne i Hercegovine, zadužilo Ministarstvo financija i trezora BiH, a isto se izjasnilo da nije nadležno za izradu predmetnog zakona, već je obveza u isključivoj nadležnosti Povjerenstva za državnu imovinu. Po prezentiranim informacijama nije bilo značajnijih aktivnosti na rješavanju navedenog pitanja.

Preporučamo da nadležne institucije ubrzaju proces rješavanja pitanja državne imovine s konkretnim prijedlozima, a nakon konačnog rješavanja pitanja poduzmu daljnje aktivnosti na uknjiženju, upravljanju i konačnom evidentiranju iste u poslovnim knjigama titulara.

7. Proces popisa sredstava i izvora sredstava

Popis je jedan od nužnih i pouzdanih načina provjere u knjigovodstvu iskazanih stanja imovine i obveza. Popisom sredstava i obveza se utvrđuje stvarno stanje pozicija sredstava i obveza i to utvrđeno stanje služi za usklađivanje stanja izraženog u poslovnim knjigama s tim stvarnim stanjem. Pored kontrolne, odnosno korektivne funkcije, popis omogućava da se na temelju



dobivenih rezultata izvrši ocjena i analiza postojećeg stanja i predlože aktivnosti kojima se postiže veća efikasnost u korištenju angažiranih sredstava².

Na temelju provedenih revizijskih postupaka još uvijek se ne može konstatirati da je isti na razini institucija BiH u cijelosti izvršen sukladno relevantnim propisima o vršenju popisa i svrhi popisa. Premda Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama procedurama za korisnike proračuna institucija BiH³ definira ovu oblast, ponovno je u pojedinačnim izvješćima o reviziji za 2016. godinu identificiran značajan broj slabosti koje utječu na točnost iskazivanja bilančnih pozicija. S obzirom na prirodu problema popisa, isti se mogu svrstati u dvije skupine i to: sustavni (zakonski) problemi koji su vezani za nepostojanje osnovnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i problemi tehničke prirode identificirani u pojedinačnim izvješćima institucija. Problemi tehničke prirode odnose se na neadekvatnu pripremu i planiranje popisa, nesustavan pristup popisu sredstava i izvora sredstava (obveza i potraživanja) gdje se u pojedinim slučajevima isti vrši bez detaljnijeg pojašnjenja i razjašnjenja zastarjelih obveza i potraživanja i daljnjih postupanja s istim; neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, nedefinirana prava i obveze kada se sredstva ustupaju na korištenje, neažurne popisne liste, neizvršen popis tuđih sredstava na korištenju, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje itd. U navedenoj problematici, uzimajući u obzir uočene nedostatke, prednjače Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela itd.

Preporučamo da se popisu sredstava i izvora sredstava pristupi planski i detaljno, što podrazumijeva kompletnu pripremu svih faza popisa i praćenje realizacije procesa popisa kao i finalnih knjiženja svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.

8. Javne nabave u Institucijama BiH

Tijekom 2016. godine, na temelju podataka koji su uneseni u sustav e-nabave⁴, institucije BiH su dodijelile ukupno 3.873 ugovora nakon provedenih postupaka javnih nabava, u ukupnoj vrijednosti od 61.761.369 KM. Dodijeljeno je 940 ugovora ukupne vrijednosti od 49.123.580 KM i 2.933 ugovora na temelju zaključenih okvirnih sporazuma u vrijednosti od 12.637.789 KM. Osim navedenog, institucije BiH su provele nabave putem 7.012 izravnih sporazuma ukupne vrijednosti 5.847.591 KM.

Nepravilnosti, nedostaci i slabosti uočeni kroz reviziju procesa javnih nabava u institucijama BiH mogu se grupirati kako slijedi:

- ***Kreiranje i realizacija plana javnih nabava*** – navedeni segment vezan za javne nabave je najčešće bio predmetom komentara i preporuka u izvješćima za 2016. godinu. Naime, uočeno je kako postoje nedostaci i slabosti prilikom određivanja samog predmeta nabave i uvrštavanja istog u plan javnih nabava, slabosti kod procjene vrijednosti nabave, nepotpunost planova javnih nabava, nepoštivanje rokova zadanih u planovima javnih nabava, odnosno neblagovremeno pokretanje procedura i sl.
- ***Kreiranje tehničkih specifikacija koje se odnose na predmet javne nabave*** – navedeni nedostaci se najvećim dijelom odnose na precizno navođenje opisa predmeta nabave u tenderskoj dokumentaciji. Naime, često se navode karakteristike za koje ugovorni organ nema racionalno objašnjenje zašto su iste važne i sukladno tome uvrštene u specifikaciju, što ima za posljedicu ograničenje konkurencije na jednog dobavljača ili u najboljem slučaju više dobavljača koji su dio iste distributivne

² Naputak o vršenju popisa imovine i obveza proračunskih korisnika/institucija BiH na 31.12. tekuće godine, broj: 01-St4-50-6438/04 od 08.12.2004. godine.

³ Broj: 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine

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

mreže u BiH predmeta nabave koji se nabavlja. U praksi se pokazuje da u slučaju kada ugovorni organ kreira tendersku specifikaciju na način koji preferira određenu marku ili tip predmeta nabave, iako u samoj tenderskoj dokumentaciji ne navodi naziv proizvođača, nego to vrši putem detaljnog opisa predmeta nabave, nije realno očekivati da se ostvari cilj zbog kojeg se nabava i provodi, a to je najefikasnije korištenje javnih sredstava. Navedeno je najviše izraženo pri nabavi vozila i informatičke opreme. Kada je u pitanju nabava vozila, konstatirano je kako se kroz nabave nastoji prikazati postojanje aktivne konkurencije kroz kreiranje specifikacija koje može zadovoljiti više dobavljača različitih marki vozila, pri čemu je utvrđeno da su tržišne cijene drugih dobavljača znatno veće od (tržišnih) cijena kod dobavljača kojem se dodijeli ugovor i kao takve teško mogu biti stvarna konkurencija za konkretni predmet nabave.

- **Ostali elementi tenderske dokumentacije** – u pogledu uočenih nedostataka tenderskih dokumentacija a koji nisu vezani za tehničke specifikacije ističemo izostanak podjele nabave na lotove, premda su za to bili ispunjeni uvjeti, što je imalo za posljedicu smanjenje konkurencije u postupku nabave; provođenje pregovaračkog postupka bez objave u nabavi koja obuhvata i opremu za koju postoji veći broj ponuđača na tržištu; nisu tražene garancije za dobro izvršenje ugovora za značajnije javne nabave kao instrument da će ugovor biti i izvršen; navođenje proizvođača određenog predmeta nabave; spajanje različitih roba i usluga u jednu nabavu; korištenje jediničnih cijena pri nabavi određenih usluga, npr. održavanje vozila, usluge tiskanja; postavljanje uvjeta u tenderskoj dokumentaciji koji nužno ne doprinose kvaliteti pripreme potencijalnih ponuda; zahtjevni kriteriji u pogledu profesionalne i tehničke sposobnosti koji utječu na znatno ograničenje konkurencije i sl.
- **Proceduralne greške i nedostaci prilikom provođenja procedura javnih nabava** – najvećim dijelom se odnose na nepoštivanje rokova iz Zakona o javnim nabavama BiH u pogledu dostavljanja obavijesti i odluke o izboru; dostavljanja dokumentacije iz članka 45. Zakona o javnim nabavama BiH izvan utvrđenih rokova; nedostavljanje garancija za dobro izvršenje ugovora na iznos i u roku koji je utvrđen u tenderskoj dokumentaciji; neprovođenje zakonom propisane procedure kada je u pitanju postupak podugovaranja i sl.
- **Nedostaci uočeni u radu povjerenstava za javne nabave prilikom kvalifikacije ili evaluacije ponuda** – konstatirano je kako se ne poštuju zahtjevi u pogledu kvalifikacijskih uvjeta odnosno kako se određeni nedostaci u ponudama zanemaruju ili povjerenstva pregled dostavljenih ponuda vrše s nedovoljno pozornosti što dovodi do previda u ocjeni ispunjenosti uvjeta iz tenderske dokumentacije. Također je konstatirano kako dolazi do grešaka u radu povjerenstava za javne nabave kada se vrši evaluacija ponuda odnosno izbor najpovoljnijeg dobavljača.
- **Nedostaci prilikom zaključivanja i realizacije ugovora ili okvirnog sporazuma** se ogledaju u sljedećem: ugovori ili okvirni sporazumi nisu potpuni i u nekim slučajevima su šturi što otežava njihovu primjenu tijekom same realizacije odnosno pojave nesuglasica s dobavljačem; ne vrši se praćenje realizacije ugovora ili okvirnog sporazuma, ne vrši se praćenje realizacije ugovora količinski što bi trebala biti osnova za kvalitetnije planiranje nabava u budućem razdoblju; produžuje se primjena prethodno zaključenih ugovora zbog poteškoća u provođenju novih postupaka nabava; zaključivanja okvirnih sporazuma na četiri godine za predmete nabave kojima cijena pada u zavisnosti od amortizacije sredstva (nabava usluga kasko osiguranja); rokovi u ugovorima se ne poštuju odnosno odstupanje od istih je značajno; u ugovorima (okvirnim sporazumima) nisu dosljedno preneseni zahtjevi i uvjeti iz tenderske dokumentacije (npr. pitanje predviđenih garancija); uočeno je kako se u svim slučajevima za veće nabave ne vrši kvalitativni i kvantitativni prijem roba pod nadzorom povjerenstva za prijem, uz sačinjavanje zapisnika i sl.

Posebno želimo istaknuti kako smo pri provođenju naglasak je stavljen na analizu broja primljenih i kvalificiranih ponuda, odnosno postojanje stvarne (aktivne) konkurencije u postupcima i sl.



Naime, uočili smo značajan udio postupaka u ukupnom broju provedenih procedura u kojima postoji samo jedna ponuda ili samo jedna kvalificirana ponuda, iako se često radi o predmetima nabave za koje postoji veća ponuda na tržištu. Koristeći kao izvor sustav e-nabave, u 2016. godini je od ukupno zaključenih 3.873 ugovora (bez izravnih sporazuma) u 1.209 postupka dodijeljen ugovor na bazi jedne dostavljene ponude.

Pri tome je u praksi prisutan veoma mali broj žalbi na tenderske dokumentacije koje kreiraju ugovorna tijela na razini BiH.

U svezi s navedenim, prisutna je pojava zastupljenosti istih dobavljača iz godine u godinu kod određenog broja ugovornih organa, što je i konstatirano kroz pojedinačna izvješća revizije i pri tome skrenuta pozornost na potrebu analize tih postupaka javnih nabava.

Pitanju stvarne (aktivne) konkurencije dana je posebna pozornost u izvješćima, što je posebno izraženo prilikom nabave vozila i informatičke opreme koji su ujedno i najčešći predmeti nabave kada se radi o nabavama iz kapitalnih izdataka. Navedene nabave se u institucijama provode skoro pa u kontinuitetu jer se vrši stalno zanavljanje opreme te je shodno tome i praćenje efekata tih nabava od posebne važnosti.

Na temelju svega navedenog možemo kazati kako je proces javnih nabava, kako u cjelokupnom javnom sektoru u Bosni i Hercegovini, tako i u institucijama BiH vrlo važan proces zbog visine sredstava koja se troše kroz javne nabave, interesa javnosti za predmetni proces, izloženosti procesa javnih nabava koruptivnom riziku, efektima koji se ostvaruju ukoliko se nabave provode u suštinskom smislu na način kako je to predviđeno regulatornim okvirom za javne nabave u BiH.

Preporučamo da se na temelju prezentiranih nalaza i zaključaka revizije, kao i analiza koje su vršene od drugih Institucija u pogledu primjene Zakona u praksi, poduzmu potrebne mjere na unaprjeđenju procesa nabava u Institucijama BiH i to prije svega kroz analizu postojećeg stanja i sukladno tome poduzimanju mjera koje će osigurati dosljedno poštivanje temeljnih principa na kojima su zasnovane javne nabave, a to su aktivna i pravična konkurencija i transparentnost.

Provedenom revizijom u Uredu za razmatranje žalbi BiH i Agenciji za javne nabave BiH, konstatirali smo da, premda je Zakonom o javnim nabavama BiH u članku 116. propisana obveza vezana za podnošenje prekršajnih prijava protiv ugovornih organa ili dobavljača ukoliko isti prekrše odredbe Zakona o javnim nabavama BiH koje su obuhvaćene prekršajnim odredbama, navedene institucije nisu u razdoblju od početka primjene novog Zakona (dvije i pol godine) podnosile prijave za prekršaje, premda je broj žalbi u postupcima nabava izrazito veliki, a broj usvojenih žalbi također značajan. Za navedeno postoje dva objašnjenja: ili da prekršajne odredbe u Zakonu nisu kreirane na adekvatan način ili da način pristupanja nadležnih institucija ovoj problematici nije na očekivanoj razini. *Smatramo kako je vrlo važna primjena prekršajnih odredbi Zakona u preventivne svrhe, što će kao rezultat imati unaprjeđenje procesa javnih nabava u BiH.*

Zajedničke nabave za policijska tijela u BiH: Sukladno članku 24. stavak 1. točka j. Zakona o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH⁵, Agencija za policijsku podršku BiH je nadležna za „provođenje tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH“, što se prvenstveno odnosi na Graničnu policiju BiH, Državnu agenciju za istrage i zaštitu i Direkciju za koordinaciju policijskih tijela.

U proteklim godinama se realizacija odredbe navedenog članka Zakona nije uopće provodila ili se provodila otežano uz parcijalnu primjenu.

Naime, primjena navedene odredbe bi prema našem mišljenju mogla u znatnom dijelu povećati efekte javnih nabava zbog okrupnjavanja nabava pri nabavi sredstva (opreme) koja je zajednička za sve policijske agencije na koje se predmetna odredba zakona odnosi.

⁵ Službeni glasnik BiH broj 36/08



Na temelju uvida u dokumentaciju koja se odnosi na komunikaciju između Agencije za policijsku podršku i policijskih agencija (Granična policija BiH, SIPA, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela) može se konstatirati kako postoje određene aktivnosti u pogledu definiranja predmeta nabave koje se provode putem Agencije za policijsku podršku BiH.

Međutim, mišljenja smo kako spomenute aktivnosti treba provoditi znatno efikasnije, kako bi se postupci nabave koji se odnose na predmete koji budu uključeni u zajedničke nabave mogli provesti na vrijeme.

Preporučamo da nadležne institucije doprinesu efikasnijem pristupu u rješavanju pitanja zajedničkih nabava, a sve u cilju ispunjenja zakonskih obveza, odnosno ostvarenja veće efikasnosti u provođenju nabave opreme za policijska tijela.

9. Donošenje Zakona o vanjskim poslovima BiH

Zakon o vanjskim poslovima BiH još uvijek nije donesen niti su u 2016. godini poduzimane konkretne mjere u pravcu donošenja navedenog Zakona. Iako je Predsjedništvo BiH formiralo radnu skupinu za izradu Strategije vanjske politike BiH koja je, između ostalog, imala zadatak da do 30.11.2016. godine na razmatranje dostavi i Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH, to još uvijek nije učinjeno. ***Nedonošenje Zakona o vanjskim poslovima BiH predstavlja otežavajući čimbenik za postizanje programskih ciljeva Ministarstva vanjskih poslova BiH kao i za efikasno upravljanje javnim sredstvima.***

10. Reguliranje pitanja plaća i naknada u institucijama BiH

Plaće i naknade uposlenih, imenovanih i izabranih osoba u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁶ (71 institucija), Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH⁷ (tri institucije) te odlukama Ustavnog suda BiH kojim su uređene plaće i naknade sudaca Ustavnog suda BiH i ostalih uposlenih u Ustavnom sudu BiH.

Zbog ovakvih zakonskih rješenja u praksi nije zadovoljeno načelo ista plaća za isti posao u svim institucijama BiH. Tako, primjerice, pojedini uposleni sa srednjom ili visokom stručnom spremom u različitim institucijama imaju različitu plaću, iako obavljaju isti ili sličan posao. Pitanje naknada uposlenih također nije jedinstveno regulirano za uposlene u zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti. Primjerice, isplata regresa za uposlene u institucijama BiH vrši se na temelju odluke Vijeća ministara BiH u visini od 300 KM, uposlenima kojima se naknade isplaćuju po Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH regres se isplaćuje u visini od 50% od njihove neto plaće, dok se u Ustavnom sudu BiH ista naknada isplaćuje u iznosu od 70% od prosjeka plaće u Ustavnom sudu BiH.

Također, topli obrok se za uposlene u Ustavnom sudu BiH isplaćuje u većem iznosu nego u ostalim institucijama. Uposleni u pravosudnim institucijama na razini BiH (sudci, tužitelji i određene kategorije stručnog osoblja) nemaju pravo na iste naknade kao izabrani zvaničnici, državni službenici, namještenici i ostali uposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Navedeno smatramo neprimjerenim i diskriminirajućim postupanjem, s obzirom na to da se radi o naknadama iz radnog odnosa koje nisu sastavni dio plaće uposlenih te bi u tom smislu trebale biti izjednačene za sve uposlene u institucijama Bosne i Hercegovine. Neujednačeno reguliranje prava iz radnog odnosa ima za posljedicu brojne sudbene sporove i isplatu značajnih dodatnih sredstava na teret Proračuna institucija BiH.

Ne ulazeći u tehnička rješenja, kao na primjer odvojeni zakoni ili posebna poglavlja u okviru jednog zakona, ponovno ukazujemo na potrebu sustavnog pristupa problematici reguliranja pitanja plaća i naknada svih uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine.

⁶ Službeni glasnik BiH br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16)

⁷ Službeni glasnik BiH br. 90/05, 32/07



Policijski dodatak: Odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisani su posebni dodaci na plaću za radna mjesta koja zahtijevaju posebne uvjete ili ovlaštenja za obavljanje dodijeljenih poslova. Odredbom članka 57. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je stupio na snagu u lipnju 2008. godine, definirano je da će Vijeće ministara BiH donijeti, u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona, podzakonske akte utvrđene ovim Zakonom. Provedenom revizijom u institucijama BiH konstatirano je da podzakonski akt za isplatu posebnog dodatka policijskim službenicima Državne agencije za istrage i zaštitu BiH, Granične policije BiH i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH još uvijek nije donesen, a isplata dodatka je odobravana kroz sustav obračuna plaća i to na temelju akata koje su donijeli rukovoditelji tih institucija. Također treba spomenuti i dodatni problem koji se odnosi na to da pravo na ostvarivanje posebnog dodatka policijskim službenicima uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH nije definirano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH jer je ista osnovana nakon stupanja na snagu spomenutog zakona. Institucije nadležne za davanje mišljenja u proceduri donošenja akata od strane Vijeća ministara BiH (Ministarstvo pravde BiH, Ured za zakonodavstvo) zauzele su stav da je nužna izmjena Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu vezanom za policijski dodatak, u smislu taksativnog navođenja Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH kao korisnika predmetnog prava, te da je tek nakon toga moguće usvajanje podzakonskog akta o načinu isplate policijskog dodatka. Ministarstvo sigurnosti BiH je iniciralo pokretanje procedure izmjene i dopune Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH prema Ministarstvu financija BiH, kao ovlaštenom predlagачu izmjena i dopuna Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Ministarstvo financija BiH je u srpnju 2017. godine Vijeću ministara BiH uputilo Nacrt zakona o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji se odnosi na utvrđivanje policijskog dodatka i za policijske službenike u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH.

Uzimajući u obzir vremensko razdoblje koje je prošlo od donošenja Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, konstatacije i preporuke revizije u ranijem razdoblju i aktivnosti koje su poduzimane u pravcu dovođenja isplate policijskog dodatka u pravne okvire, činjenica je da u vrijeme vršenja revizije pitanje isplate policijskog dodatka nije riješeno. Naime, u cijeloj 2016. godini navedene institucije su vršile isplatu predmetnog dodatka iako nije donesen podzakonski akt iz članka 19. stavak 4. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Preporučamo da sve nadležne institucije intenziviraju aktivnosti vezane za rješavanje pitanja policijskog dodatka sukladno relevantnim propisima, s obzirom na to da je prisutno nedopustivo kašnjenje u izvršavanju zakonima propisanih zadataka, a da se radi o značajnim sredstvima koja se isplaćuju po osnovu policijskog dodatka.

Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH: Člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁹ definirano je da nadzor nad primjenom Zakona vrši Ministarstvo financija i trezora BiH i da se u slučaju spora između Ministarstva i institucija BiH u svezi s primjenom odredaba Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do okončanja upravnog postupka kod mjerodavnog tijela Vijeća ministara BiH. Međutim, još uvijek nije uspostavljeno tijelo Vijeća ministara BiH mjerodavno za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka niti postoje jasne i precizne procedure provedbe nadzora od strane Ministarstva.

Ponovno skrećemo pozornost na potrebu definiranja jasnih procedura i postupka za provedbu nadzora od strane Ministarstva te postupka rješavanja eventualnih sporova između Ministarstva i institucija BiH.

⁹ Službeni glasnik BiH, br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16



11. Podzakonska akta sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u Institucijama BiH (uporaba službenih vozila, reprezentacija)

Od 01.01.2015. godine u primjeni su pravilnici Vijeća ministara BiH o korištenju telefona⁹, uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila¹⁰ i o korištenju sredstava za reprezentaciju¹¹ u 73 od 75 institucija Bosne i Hercegovine.

Premda smo u Izvješću o reviziji izvršenja Proračuna institucija BiH za 2015. godinu jasno ukazali na određene nedostatke u kreiranju, donošenju i primjeni ovih podzakonskih akata u institucijama BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH nije u 2016. godini poduzimalo aktivnosti na doradi pravilnika o službenim vozilima, telefonima i uslugama reprezentacije u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja javnih sredstava te potrebe osiguranja dodatne prateće dokumentacije, kojom bi se na nedvojbena način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja sredstava.

Službena vozila: Utvrdili smo kako određeni broj institucija BiH nije pribavio suglasnost Vijeća ministara BiH na pravilnike o specijaliziranim vozilima. Ponovno su konstatirane određene nepravilnosti kod uporabe službenih vozila (uključujući i specijalizirana motorna vozila) koje se odnose na sljedeće: na putnom nalogu se ne upisuje početno i krajnje stanje brojila vozila; dnevne evidencija o relacijama nisu uredne; na putnim nalogima se ne upisuje točenje goriva, evidentirane su značajne kilometraže dnevne loko vožnje, ne poštuju se interne procedure kod opravka i servisiranja vozila; nedostaju analize izdataka za službena vozila, službena motorna vozila koriste se 24 sata dnevno bez jasnih kriterija koji definiraju kategoriju korisnika ovog prava.

Reprezentacija: Pravilnikom Vijeća ministara BiH o korištenju sredstava za reprezentaciju definirano je da se pravdanje, kontrola i praćenje troškova reprezentacije regulira internim aktom institucije. Revizijom institucija za 2016. godinu utvrdili smo da određeni broj institucija još uvijek nije u cijelosti usuglasio interne akte s odredbama pravilnika Vijeća ministara BiH te da nije na adekvatan način uspostavljen sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH. Propusti koje smo uočili tijekom vršenja revizije u institucijama BiH ogledaju se u sljedećem: nije osigurana uredna financijska dokumentacija iz koje bi se na pouzdan način mogla utvrditi namjensko korištenje sredstava, svrha interne reprezentacije nije u svim slučajevima jasna i uglavnom se svodi na svakodnevno konzumiranje pića i napitaka uposlenih u granicama utvrđenih limita bez odgovarajućih obrazloženja u funkciji kojih službenih sastanaka su nastali dani troškovi, različita praksa u institucijama pri realizaciji sredstava za nabavu poklona i evidentiranja istih i sl.

Preporučamo da se spomenuti pravilnici dorade u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe namjenskog korištenja javnih sredstava, te da se definiraju kategorije korisnika prava neograničenog korištenja vozila.

12. Usklađenost Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu sa Odlukom Vijeća ministara BiH

Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu tijela uprave je jedan od temeljnih dokumenata za uspostavljanje i osiguranje efikasnog poslovanja i rukovođenja tijelima uprave. Vijeće ministara BiH je Odlukom¹² propisalo načela za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave u BiH, sadržaj, postupak izrade i procedure za donošenje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, kao i obvezu institucijama da svoje pravilnike o unutarnjem ustrojstvu usklade s odredbama ove Odluke u roku od godinu dana, tj. do travnja 2014. godine.

⁹ Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 81/14, 78/15

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 81/14, 78/15

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj: 26/14, 78/15

¹² Odluka o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH (Službeni glasnik BiH, broj 30/13)



Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH preciznije su definirani kriteriji za opis poslova radnih mjesta i razvrstavanje radnih mjesta zaposlenih u institucijama BiH te definirano formiranje Povjerenstva za analizu radnih mjesta, koje imenuje ministar pravde na razdoblje od godinu dana. Aktivnosti po navedenim Odlukama su započele pravovremeno ali je do definiranog roka samo dvanaest institucija uskladilo svoje pravilnike. Procesom revizije uočeno je inertno ponašanje svih sudionika zaduženih za realizaciju odluka, što je rezultiralo da značajan broj institucija niti zaključno sa 31.12.2016. godine nije uskladilo pravilnike o unutarnjem ustrojstvu. Povjerenstvo za analizu radnih mjesta je produžilo svoj rad, a članovi povjerenstva uredno tijekom svih ovih godina ostvaruju pravo na naknadu (stimulacija ili naknada za prekovremeni rad). U 2016. godini, Vijeću ministara BiH je na suglasnost dostavljeno četrnaest prijedloga pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, od kojih devet nije razmatrano tijekom 2016. godine.

Preporučamo Vijeću ministara BiH da svim akterima nedvojbeno naloži obvezu realizacije donesenih odluka u definiranim rokovima.

13. Proces upošljavanja na razini Institucija BiH

U procesu upošljavanja uočene su slabosti koje se ponavljaju i koje ne doprinose povećanju transparentnosti i efikasnosti upošljavanja. Vijeće ministara BiH je od ožujka 2016. godine zaključkom obvezalo institucije iz nadležnosti Vijeća ministara BiH na pribavljanje suglasnosti za raspisivanje oglasa – natječaja radi popunjavanja upražnjenih ili novih radnih mjesta. Također, procesom revizije proračunskih korisnika uočeno je kako su tijekom godine vršena upošljavanja na određeno vrijeme više puta po tri mjeseca. Odabir ovakvog vida upošljavanja stvara sliku izbjegavanja obveze provođenja javnog natječaja i definiranih zaključaka Vijeća ministara BiH. Pored toga, uočeno je kako pojedine osobe imaju rješenje za jedno radno mjesto, a obavljaju poslove koji su u opisu drugog radnog mjesta, a što se obrazlaže potrebama posla. Također, unaprjeđuju se državni službenici, a da se potom unaprjeđenjem upražnjena radna mjesta ne popunjavaju duže razdoblje. U značajnom opsegu korištena je mogućnost raspoređivanja uposlenika da privremeno obavljaju poslove radnog mjesta državnog službenika, jer su tijekom rada stekli viši stupanj stručne spreme.

Analizom podataka vezanih za upošljavanje može se zaključiti kako su institucije sukladno odobrenom proračunu podnosile zahtjeve Vijeću ministara BiH za pribavljanje suglasnosti za popunu upražnjenih radnih mjesta, ali je konstatirano da se Vijeće ministara BiH često nije očitovalo po istim te su institucije to koristile za angažman osoba bez raspisivanja javnog natječaja putem ugovora o djelu ili višekratni angažman na određeno vrijeme do tri mjeseca.

Preporučamo svim akterima koji sudjeluju u kreiranju i vođenju kadrovske politike i procesu zapošljavanja da osiguraju transparentnu politiku upošljavanja i unaprjeđenja u institucijama BiH.

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

Ukupni neto izdaci za angažiranje vanjskih suradnika u 2016. godini iznosili su 5.700.003 KM, od čega je na ime ugovora o djelu isplaćeno 3.973.758 KM a na temelju zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima 1.726.245 KM. Promatrajući ukupne izdatke temeljem angažiranja vanjskih suradnika u usporedbi s prethodnom godinom, isti su veći za 657.385 KM ili 13 % što je najvećim dijelom rezultat „zamrzavanja” procesa upošljavanja u institucijama BiH na temelju donesenih zaključaka Vijeća ministara BiH u 2016. godini.



Niti u 2016. godini na razini Institucija BiH nisu donesena jedinstvena pravila i procedure u pogledu angažmana putem ugovora kojima bi se definiralo: na koji način se angažiraju osobe po ugovoru o djelu, za koje vrste poslova, koji su kriteriji za visinu naknada, trajanje ugovora, izvješćivanje o obavljenim poslovima definiranim ugovorima, način dokumentiranja potreba za angažiranjem vanjskih suradnika te izvješćivanje o efektima realiziranih ugovora.

Provođenjem pojedinačnih procesa revizije u institucijama BiH je uočeno kako propusti i nepravilnosti iz prethodnih godina nisu otklonjeni niti tijekom 2016. godine, a odnose se na sljedeće:

- Angažman osoba temeljem ugovora o djelu vrši se krajnje netransparentno, bez jasno definiranih pravila i procedura u pogledu samog angažiranja, visine naknade, razdoblja trajanja ugovora, izvješćivanja o obavljenom poslu, potrebnih stručnih kvalifikacija i sl.;
- Izvješća Institucija (izvješće o radu i izvješće o izvršenju proračuna) uglavnom ne sadrže informacije o efektima realiziranih ugovora, niti je uspostavljena jasna metodologija izvješćivanja koja bi nadležnim institucijama poslužila za ocjenu opravdanosti ugovora i efekata izvršenog posla;
- I dalje je prisutna praksa angažiranja značajnog broja vanjskih suradnika na temelju ugovora o djelu za obavljanje poslova koji su isti ili slični poslovima definiranih sistematizacijom radnih mjesta u kontinuitetu tijekom čitave godine, a kod pojedinih institucija i na duže vremensko razdoblje. Potrebno je naglasiti da dugogodišnje angažiranje na temelju ugovora o djelu stvara neravnopravan položaj i kada se odobri popuna takvog radnog mjesta, gdje uposleni koji su radili na tim poslovima godinama bivaju privilegirani, što u konačnici rezultira stalnim radnim odnosom, a što po našem mišljenju nije transparentno. Uspostavljena praksa s razlogom može negativno utjecati na povjerenje javnosti u javnu upravu;
- U pojedinim institucijama je uočeno kako se putem ugovora o djelu angažiraju uposleni nakon umirovljenja kao i osobe koje su u stalnom radnom odnosu u institucijama BiH (državni službenici);
- U velikom broju institucija su ugovorene neprimjereno visoke naknade uzimajući u obzir opseg poslova za koje je izvršen angažman;

Smatramo kako kontinuiran angažman osoblja na temelju ugovora o djelu, za obavljanje poslova sistematiziranih radnih mjesta, nije odgovarajući model, obzirom da se radi o netransparentnom upošljavanju, što je neprihvatljiva praksa kada je u pitanju javni sektor. Angažiranje na temelju ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima treba vršiti samo u izuzetnim okolnostima, za poslove koji se javljaju povremeno te se pri ugovaranju visine naknade potrebno rukovoditi načelima primjerenosti te racionalnog i ekonomičnog upravljanja javnim sredstvima. Proračunskim korisnicima se na ovakav način ostavlja prostor za netransparentno, neekonomično i neefikasno trošenje sredstava u segmentu ugovora.

Napominjemo kako je Ured za reviziju u 2014. godini izvršio reviziju učinka na temu "Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH"¹³ koji je Parlamentarna skupština BiH razmotrila i usvojila te zadužila Vijeće ministara BiH i Ministarstvo financija i trezora BiH za poduzimanje aktivnosti na provedbi preporuka iz Izvješća.

Preporučamo Institucijama da poduzmu aktivnosti na preispitivanju potrebe angažmana vanjskih suradnika temeljem ugovora o djelu za obavljanje poslova iz opisa poslova sistematiziranih radnih mjesta, a ukoliko do tih angažmana i dođe, za poslove koji nisu stalnog karaktera, potrebno se pri ugovaranju visine naknade rukovoditi načelima primjerenosti te racionalnog i ekonomičnog upravljanja javnim sredstvima.

¹³ Izvješće je dostupno na web stranici Ureda za reviziju Institucija BiH: www.revizija.gov.ba



15. Smještaj Institucija BiH

U okolnostima u kojima nije definirana strategija rješavanja pitanja smještaja institucija BiH te u nedostatku jasnih pravila, kriterija i smjernica za planiranje i realizaciju troškova zakupa, institucije BiH koje nemaju riješeno pitanje smještaja su samostalno ugovarale zakup poslovnog prostora. Pri tome su koristile različitu praksu vezano za izbor lokacije, ukupno zakupljenu površinu, ugovorenu cijenu i ugovaranje ostalih pratećih troškova vezanih za zakup.

Na tragu racionalizacije troškova zakupa i dugoročnom rješavanju pitanja smještaja institucija BiH, nastavljene su aktivnosti u svezi kupovine objekata za smještaj institucija BiH u Sarajevu i Mostaru čime bi trebalo biti trajno riješeno pitanje smještaja za određeni broj državnih institucija.

Međutim, utvrdili smo kako još uvijek nije riješen problem smještaja za brojne institucije te kako se izdvajaju značajna sredstva za troškove unajmljivanja imovine.

Naime, Uprava za neizravno oporezivanje BiH nije sukladno planiranoj i zakonski odobrenoj dinamici realizirala namjenska sredstva za nabavu i opremanje objekta za Glavni ured i Regionalni centar u Banjoj Luci niti je poduzimala aktivnosti u cilju rješavanja ove nabave tijekom 2016. godine, a i dalje izdvaja značajna sredstva za zakup dijela poslovnog prostora u Banjoj Luci (442.677 KM).

Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH još uvijek posluje u iznajmljenim prostorijama, premda su sredstva za nabavu zgrade osigurana u proračunu. Procedura nabave zgrade za potrebe smještaja Direkcije nije pokrenuta, a Direkcija izdvaja značajna sredstva za troškove zakupa poslovnog prostora (720.631 KM).

Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH nije, sukladno planiranoj dinamici i zadanom regulatornom okviru, realizirala projekt izgradnje zgrade sjedišta Agencije a i dalje izdvaja značajna sredstva za zakup poslovnog prostora (685.644 KM).

Također, za potrebe smještaja diplomatsko-konzularnih predstavništava, Ministarstvo vanjskih poslova BiH je u 2016. godini izdvojilo ukupno 5.360.493 KM, a provedenom revizijom je utvrđeno kako dinamika aktivnosti koje bi trebale imati izravan utjecaj na troškove zakupa nije na zadovoljavajućoj razini.

Potrebno je intenzivirati aktivnosti u svezi rješavanja pitanja trajnog smještaja Institucija BiH kako bi se racionalizirali troškovi zakupa te poboljšali uvjeti u kojim funkcioniraju Institucija BiH.

16. Smještaj djelatnih vojnih osoba

Izdaci za ove namjene iskazani su u iznosu 8.302.455 KM i čine najveći dio izdataka za smještaj u institucijama BiH odnosno 45% ukupnih sredstava koje se na razini Institucija BiH troše za smještaj uposlenih u zemlji i inozemstvu.

Ured za reviziju institucija BiH, ali i samo Ministarstvo obrane BiH je ustvrdilo kako su ovi izdaci visoki i da postojeći način smještaja djelatnih vojnih osoba kroz individualno unajmljivanje privatnih stanova, nije ekonomično rješenje. Premda je Ministarstvo obrane BiH više puta tijekom proteklih godina poduzimalo određene aktivnosti s ciljem racionalizacije ovih izdataka, visina izdataka se nije značajnije mijenjala. Tijekom 2013. godine, Ministarstvo obrane BiH je poduzelo konkretne aktivnosti da se na nekoliko lokacija izvrši adaptacija objekata za smještaj djelatnih vojnih osoba. Međutim, tijekom predstudijskih istraživanja, utvrđeno je da i u realizaciji ovog projekta postoje određeni problemi. Analiza aktivnosti Ministarstva obrane BiH ukazuje na to kako nije bilo sustavnog i sveobuhvatnog pristupa u analizi mogućih načina rješavanja



ovog pitanja. Napominjemo kako je Ured za reviziju institucija BiH u 2014. godini izvršio reviziju učinka na temu "Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH"¹⁴ koji su usvojila oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH je Zaključkom od 23.06.2015. godine zadužio Ministarstvo obrane BiH da u roku od 90 dana izvijesti Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH o planiranim i poduzetim aktivnostima na provedbi preporuka iz Izvješća, te da o poduzetim aktivnostima upozna i Ured za reviziju BiH. U Ministarstvu obrane BiH, nisu poduzimane značajnije aktivnosti po ovom pitanju.

Preporučamo da nadležne institucije žurno pristupe sustavnom rješavanju pitanja smještaja djelatnih vojnih osoba s ciljem racionalizacije troškova, s obzirom da se radi o značajnim sredstvima koja se isplaćuju po tom osnovu.

17. Višegodišnji kapitalni projekti

Za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata institucijama su na raspolaganju bila sredstva u iznosu od 188.062.829 KM. Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od 48.345.820 KM ili 25,7% u odnosu na plansku veličinu. Neurošena sredstva u iznosu od 139.630.295 KM prenesena su u 2017. godinu¹⁵. Razlika u odnosu na ukupan iznos (86.714 KM) odnosi se na dva realizirana projekta čija su sredstva ostala neurošena.

Neurošena sredstva za višegodišnje kapitalne projekte koja su odobrena u 2015. i ranije iznose 77.985.930 KM i odnose se na projekte:

- Uprave za neizravno oporezivanje „Nabava i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka“ u iznosu od 37.900.000 KM,
- Ministarstvo obrane BiH „Projekt remont helikoptera za razdoblje 2013. – 2014.“ u iznosu od 7.480.000 KM,
- Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka „Projekt izgradnje objekata Agencije u Banjoj Luci“ u iznosu od 5.099.185 KM,
- Služba za zajedničke poslove institucija BiH „Projekt smještaja institucija BiH“ u iznosu od 9.204.957 KM, projekt „Nabava zgrada za smještaj institucija BiH u Mostaru“ u iznosu od 7.000.000 KM i projekt „Projektiranje zgrade, sanacija i rekonstrukcija krova u zgradi Predsjedništva BiH“ u iznosu od 2.175.088 KM i
- Ministarstvo komunikacija i prometa BiH u iznosu od 9.126.700 KM koji se odnosi na „Projekt digitalizacije“.

Razlozi za nizak stupanj realizacije višegodišnjih projekata u 2016. godini su kašnjenja u provođenju tenderskih procedura kod većine institucija BiH, sporo rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, kašnjenja u realizaciji projekta digitalizacije itd.

Pojedine institucije zadnjih godina nisu poduzimale aktivnosti u cilju realizacije ovih sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavu objekata. Tako, u godišnjem financijskom izvješću Uprave za neizravno oporezivanje za 2016. godinu nisu obrazloženi razlozi neiskorištavanja ovih sredstava, a i dalje se izdvajaju značajna sredstva za zakup dijela poslovnog prostora u Banjoj Luci (442.677 KM). Posljednja aktivnost koja je obavljena po ovom projektu odnosi se na raspisivanje javnog poziva za nabavu objekta u 2014. godini, dok u 2015. i 2016. godini nisu poduzimane nikakve aktivnosti u cilju pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavu navedenog objekta. Problemi vezani za izgradnju zgrade Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka traju već duži niz godina (inicijalne aktivnosti pokrenute 2009. godine), a sama realizacija projekta izgradnje ide dosta sporo i neučinkovito.

¹⁴ Izvješće je dostupno na web stranici Ureda za reviziju institucija BiH- www.revizija.gov.ba

¹⁵ Detaljna informacija o nerealiziranim projektima sadržana je Izvješću o izvršenju Proračuna Institucija BiH za 2016. godinu.



Ministarstvo financija i trezora BiH kvartalno dostavlja Vijeću ministara BiH izvješća o izvršenju proračuna u kojem su sadržani podaci o realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata, a prema informacijama, nije bilo značajnijih aktivnosti na unaprjeđenju procesa odobravanja i praćenja realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata. Napominjemo da neefikasna realizacija kapitalnih projekata može imati za posljedicu poskupljenje istih i povećanje ukupnih troškova njihove realizacije, odnosno negativne efekte po javna sredstva.

Preporučamo poduzimanje aktivnosti na uspostavi kvalitetnijeg procesa upravljanja kapitalnim projektima sukladno stvarnim potrebama za proračunskim sredstvima te sustavnom reguliranju pitanja višegodišnjih projekata uz uspostavljanje mehanizama kontrole za efikasnije korištenje proračunskih sredstava.

18. Prihodi i primici

Procesom revizije konstatirane su slabosti sustava unutarnjih kontrola kod procesa praćenja, evidentiranja i naplate neporeznih prihoda koje se odnose na sljedeće:

- Neefikasno praćenje naplaćenih i nenaplaćenih sredstava po pravosnažnim sudbenim presudama, sudskih pristojbi, troškova u korist Proračuna BiH, prekršajnih naloga zbog nedostatka vanbilančnih evidencija kao i problema uvezivanja uplata sa konkretnim predmetom, jer podaci o uplatama u Glavnoj knjizi nisu povezani sa konkretnim predmetom na koji se odnosi uplata;
- Slabosti kod naplate sudske pristojbe kao i naplate troškova kaznenog postupka i protupravne imovinske koristi jer nije riješeno pitanje prinudne naplate od obveznika pristojbe, tako da svake godine ostaju značajna nenaplaćena sredstva sa visokim rizikom od zastare istih (Sud BiH, Pravobraniteljstvo BiH, Granična policija BiH);
- Neodgovarajući sustav praćenja i kontrole naplate prihoda po osnovu pristojbi u carinskom postupku zbog nedostatka tehničkih mogućnosti za elektronske provjere o uplatama i sravnjenju prihoda koji su evidentirani u Glavnoj knjizi trezora (Uprava za neizravno oporezivanje BiH);
- Zakonom o zrakoplovstvu BiH je propisano kako će Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH ostvarivati prihode od naknada koje plaćaju putnici u odlasku s aerodroma u BiH i naknada koje plaćaju operateri zrakoplova po toni prevezene robe/tereta u civilnom zračnom prometu. Međutim, Direkcija ni u 2016. godini nije ostvarivala prihode na temelju navedenoga. Direkcija je u više navrata Ministarstvu komunikacija i prometa BiH dostavljala prijedloge odluka o visini navedenih naknada radi upućivanja na usvajanje Vijeću ministara BiH. U konačnici, uz suglasnost Vijeća ministara BiH, 20.01.2017. godine, direktor Direkcije je donio Odluku o visini naknade koju plaćaju operateri zrakoplova po prevezenom putniku u odlasku i visini naknade po toni prevezene robe/tereta u odlasku s aerodroma u BiH. Time su se napokon stekli uvjeti da Direkcija naplaćuje prihode definirane Zakonom o zrakoplovstvu BiH koji je stupio na snagu 2009. godine. Evidentno je stoga da ovi prihodi nisu bili realizirani u 2016. godini.

Poduzimanjem dodatnih mjera za pravodobnu naplatu prihoda te uvođenjem evidencija na način koji osigurava bolju naplatu istih, smanjio bi se rizik da svi prihodi nisu obračunati i naplaćeni.

Preporučamo nadležnim institucijama da u cilju nadilaženja navedenih problema praćenja odnosno kontrole naplate prihoda, usmjeri aktivnosti na osiguranju efikasnog sustava kontrole naplate prihoda.



19. Isplate po sudbenim sporovima

Ukupna realizirana sredstva za isplatu obveza po pravosnažnim sudbenim presudama u 2016. godini iznose 5.396.402 KM. Premda su ovi izdaci u odnosu na prethodnu godinu manji za 2,9 milijuna, ipak izdaci za sudbene sporove i dalje predstavljaju značajan odliv sredstava iz proračuna Institucija BiH i nemaju tendenciju smanjenja.

Prema zvaničnim informacijama Pravobraniteljstva BiH, vrijednost sudbenih sporova protiv Institucija BiH i Bosne i Hercegovine je značajno veća u odnosu na vrijednost sporova koje su pokrenule institucije BiH. Najveći broj sporova odnosi na sporove iz radno-pravnih odnosa tj. predmeti u kojima uposleni Institucija BiH i institucije BiH tuže Bosnu i Hercegovinu po različitim osnovama (prijem na rad, obračun plaća, obračun pojedinih vrsta naknada, otkazi i sl.). Među značajnijim sporovima iz radno-pravnih odnosa koji se vode protiv Institucija BiH su sporovi uposlenih u pravosudnim (sudbenim i tužiteljskim) institucijama na razini Bosne i Hercegovine radi retroaktivne isplate naknada za prijevoz na posao i s posla, topli obrok, odvojeni život, smještaj i ostalih naknada koje nisu definirane Zakonom o plaćama i naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH. Prema raspoloživim podacima, vrijednost ovih potraživanja po podnesenim tužbenim zahtjevima, iznosi oko 2,9 milijuna KM. Temelj za podnošenje tužbenih zahtjeva je Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, od 30.01.2013. i 28.03.2014. godine¹⁶, kojom je Ustavni sud naložio Parlamentarnoj skupštini BiH da, najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana dostavljanja odluke uskladi Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH u pogledu naknada na ime troškova prijevoza, toplog obroka, smještaja i odvojenog života odredbama Ustava BiH. Do završetka naše revizije navedene odluke Ustavnog suda BiH nisu izvršene.

Smatramo da su institucije dužne poštivati odluke Ustavnog suda BiH te da navedena problematika zahtjeva hitno rješavanje u cilju sprječavanja daljnjih negativnih efekata po proračun Institucija BiH.

Sporovi u svezi naknade štete posljedica su postupanja institucija, a vezano za dana ovlaštenja iz okvira njihove nadležnosti. Određeni broj sporova proizlazi iz postupaka javnih nabava ili ugovora sklopljenih po završenoj proceduri javnih nabava, nedosljedne primjena zakona, slabosti funkcioniranja sustava unutar Institucija, te niskog stupnja odgovornosti i domaćinskog ponašanja.

Također važno je i spomenuti tri međunarodna arbitražna postupka u kojima Pravobraniteljstvo BiH zastupa Bosnu i Hercegovinu. Riječ je o arbitražnim postupcima po tužbi „Elektrogospodarstva Slovenije“ pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova u Washingtonu (v.s. 1.359.645.000 KM), po tužbi „STRABAG AG“ Beč, protiv Ministarstva komunikacija i prometa BiH (v.s. 1.256.158 KM) pred stalnim Arbitražnim sudom u Hagu te arbitražnom postupku koji je pokrenut u tijeku 2016. godine od strane Vijadukt Portorož i drugih protiv Bosne i Hercegovine pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova u Washingtonu (v.s. 100.000.000 KM).

Vijeće ministara je zaključcima obvezalo Pravobraniteljstvo da, sukladno svojim zakonskim ovlastima, poduzme sve potrebne aktivnosti na zaštiti interesa Bosne i Hercegovine, a proračunom Pravobraniteljstva za 2017. godinu su osigurana određena sredstva za nužne aktivnosti u svezi s navedenim sporovima.

¹⁶ Odlukom o dopustivosti i meritumu broj: U-7/12 od 30.01.2013. godine i broj: U-29/13 od 28.03.2014. godine Ustavni sud BiH je utvrdio da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH nije sukladan članku 1/2 Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama članka 11/4 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u pogledu naknade troškova za ishranu u tijeku rada, naknade troškova prijevoza na posao i prijevoza s posla, naknade za smještaj i naknade za odvojeni život.



Mišljenja smo kako se analiziranju uzroka sporova i posljedica nastalih gubljenjem tih sporova u institucijama BiH ne posvećuje dovoljno pozornosti, što ukazuje na manjak odgovornosti i domaćinskog odnosa prema javnim sredstvima kao i poslovima iz nadležnosti institucija. Ni dalje ne postoji mehanizam za utvrđivanje odgovornosti za štete nanesene institucijama, odnosno proračunu BiH.

Rješavanje dugogodišnjih sporova protiv Institucija BiH i sporova izrazito visokih utuženih iznosa treba biti prioritet. U cilju ishodovanja tih parnica u korist Bosne i Hercegovine i njenih Institucija, potreban je konstantan i puni angažman svih mjerodavnih Institucija, kako bi se smanjio rizik od nepotrebnog gubitka dodatnih sredstava, u smislu zateznih kamata i troškova postupka.

Smatramo kako je potrebno detaljno analizirati uzroke brojnih sudbenih sporova kako bi se locirali problemi i nedostaci u sustavu koji proizvode sudske sporove te isti otklonili.

20. Nerealizirana sredstva od dozvola za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave (UMTS)

Na temelju odluka Vijeća ministara BiH, izmirene su sve obveze GSM operatera na ime dodijeljenih dozvola za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave zaključno sa 2015. godinom, tako da u 2016. godini nije bilo ostvarenih prihoda od UMTS dozvola.

Prema Odluci o izmjeni i dopuni Odluke Vijeća ministara BiH o načinu raspodjele sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave¹⁷ iz 2013. godine, sredstva se usmjeravaju u omjeru 15% za razvoj sektora telekomunikacija, a 85% za financiranje pripreme i izgradnje cestovne infrastrukture.

Sredstava od UMTS dozvola (85%) u razdoblju 2011. – 2015. godina raspoređena su odlukama Vijeća ministara BiH¹⁸ u ukupnom iznosu od 48.010.443 KM i to na programe posebne namjene kod Ministarstva komunikacija i prometa BiH u iznosu 44.782.730 KM i višegodišnja kapitalna ulaganja kod Uprave za neizravno oporezivanje BiH u iznosu od 3.227.713 KM. Ukupna realizacija raspoređenih sredstava u 2016. godini iznosila je 558.844 KM, a nerealizirana sredstva su prenesena u 2017. godinu.

Sredstva od UMTS dozvola za koja nisu donesene posebne odluke Vijeća ministara BiH iznose 28.163.952 KM i prenesena su u 2016. godinu. Kako ni u 2016. godini Vijeće ministara BiH nije donijelo odluke o rasporedu ovih sredstava nije bilo ni realizacije istih, tako da su cjelokupna sredstva prenesena u 2017. godinu.

Po tom osnovu, ukupna nerealizirana namjenska sredstva koja su prenesena u 2017. godinu iznose 75.615.551 KM, a sastoje se od raspoređenih sredstava u iznosu od 47.451.599 KM na odobrene projekte i neraspoređenih sredstava u iznosu od 28.163.952 KM.

Mišljenja smo kako je nužno pravodobno donijeti odluke Vijeća ministara BiH kojim bi se ostvarena neraspoređena sredstva na ime dodijeljenih dozvola za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave dala na raspolaganje korisnicima kao i posebni odluka o načinu korištenja sredstava namijenjenih za razvoj sektora telekomunikacija. Također je potrebno poduzeti dodatne aktivnosti kako bi se namjenski raspoređena, a nerealizirana sredstva efikasnije iskoristila.

¹⁷ Odluka broj 127/13 od 05.06.2013. godine

¹⁸ Službeni glasnik BiH, broj 72/12, 49/13, 85/14



21. Neangažiranje kreditnih sredstava i plaćanje naknade za neangažiranje sredstava - commitment fee

U Informaciji o stanju javne zaduženosti na 31.12.2016. godine navedeni su podaci o iznosu neangažiranih sredstvima po kreditorima i projektima (ukupno 3.028.460.627 KM) i iznos plaćenog commitment fee koji u 2016. godini iznosi 2.734.690 KM. Izdaci za commitment fee nisu posebno iskazani u Glavnoj knjizi, a evidentiranje se vrši na kontu ostalih naknada vezanih za pozajmljivanja.

U spomenutoj Informaciji nisu navedeni razlozi koji su utjecali na plaćanje naknade za neangažiranje sredstava u navedenom iznosu, niti nam je prezentirana bilo kakva analiza iz koje se može utvrditi jesu li obveze na temelju neangažiranih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduvjeta za angažiranje sredstava ili zbog nepoštivanja ugovorene dinamike i sporosti u implementaciji projekata za koja su odobrena sredstva. Također nam nisu prezentirane informacije jesu li poduzete konkretnije mjere na unaprjeđenju procesa u fazi procesuiranja aplikacija za nova kreditna zaduženja, s posebnim osvrtom na kompletiranost-gotovost projekta.

Preporučamo Vijeću ministara BiH da poduzme aktivnosti u cilju utvrđivanja razloga za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava i u suradnji sa nadležnim institucijama odgovornim za implementaciju projekata pokuša otkloniti uzroke koji utječu na plaćanje obveze temeljem neangažiranih sredstava.

22. Financiranje Fonda za povratak

Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH¹⁹ osnovan je Fond za povratak kao samostalna upravna organizacija u cilju pružanja podrške povratku i reintegraciji izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH. Fond je zadužen za financijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrilo Povjerenstvo za izbjeglice i raseljene osobe BiH (u daljem tekstu: Povjerenstvo). Realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije Fond financira iz primarnih i sekundarnih izvora.

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

Prema prezentiranim podacima Fond je po osnovu primarnih izvora financiranja u 2016. godini raspolagao sa sredstvima u iznosu od 6.242.880 KM, dok je po osnovu sekundarnih izvora financiranja (donacije i kreditna sredstva) raspolagano sa 28.233.333 KM.

Prikupljanje primarnih sredstava za financiranje projekata povratka i rekonstrukcije vrši na osnovu sporazuma o udruživanju sredstava i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma koji svake godine potpisuju instituciji BiH sa nadležnim institucijama iz entiteta i Brčko distrikta. Sporazum za 2016. godinu je potpisan, ali Fond nije raspolagao sa tim sredstvima, jer Povjerenstvo nije donijelo Odluku o rasporedu sredstava (odluka donesena tek u februaru 2017. godine). Pored toga, Fondu niti u 2016. godini Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske nije uplatilo sredstava u vrijednosti od 4.341.455 KM po sporazumima iz ranijih godina.

Cijeneći da je riječ o kompleksnom projektu koji je značajan s više gledišta te da u realizaciji istog sudjeluju sve razine vlasti, potrebno je raspoloživa sredstva koristiti na brži i efikasniji način kako bi se ostvarili što bolji rezultati u sferi povratka, a na zadovoljstvo i korist svih zainteresiranih strana.

¹⁹ Službeni glasnik BiH, br. 23/99, 21/03 i 33/03



23. IT sustav

IT sustav u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Revizijom smo utvrdili kako je modul za planiranje proračuna (BMIS) implementiran, ali nije povezan s informacijskim sustavom financijskog upravljanja (ISFU). Modul za upravljanje blagajničkim poslovanjem je implementiran, ali se koristi samo za potrebe Ministarstva financija i trezora BiH. Jedna od značajnijih aktivnosti je implementacija novog sustava plaća i kadrovske evidencije kao sastavnog dijela ISFU sustava. Implementacija novog sustava realizirana je sredinom 2017. godine, kada je sustav stavljen u uporabu. Ukoliko bi se novi sustav pokazao kvalitetnim, mogao bi se u budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća za sve proračunske korisnike. Implementaciji većih projekata često ne prethode adekvatne analize o stvarnim potrebama pa se implementiraju neekonomična rješenja. Pored navedenog, projekti implementacije informacijskih sustava se u većini slučajeva ne završavaju sukladno planovima. Prije nego što započne implementacija projekta, nabavljaju se i plaćaju sve softverske licencije, a njihovo daljnje održavanje se plaća periodično svake godine. U situacijama gdje projekti traju više godina, podrška za sve nabavljene licencije se plaća na godišnjem osnovu, čime se bespotrebno gomilaju troškovi održavanja licencija koje se ne koriste u razdoblju implementacije.

Potrebno je povezati nove module s ISFU sustavom kako bi se dobio integriran i sveobuhvatan sustav financijskog upravljanja. Također je potrebno uraditi analizu isplativosti i mogućnosti da se novi sustav za obračun plaća za Oružane snage BiH iskoristi kao jedinstven sustav obračuna plaća za Institucije BiH. Implementaciji novih sustava trebaju prethoditi adekvatne analize. U sklopu analiza treba specificirati stvarne potrebe za licencijama i nakon implementacije sustava vršiti nabavu većeg dijela licencija i započeti korištenje i održavanje istih u momentu kada se novi informacijski sustav pušta u rad, u cilju smanjenja troškova održavanja softvera.

Korištenje resursa e-vlade: Trenutačno je samo 35 institucija BiH potpuno ili djelomice integrirano na sustav e-vlade²⁰. Od ovih 35 institucija, 6 potpuno, a 29 djelomice koristi resurse e-vlade. Prema procjeni Odjela e-vlade, 68 institucija bi moglo djelomice ili u potpunosti biti integrirano u sustav e-vlade. Povezivanjem institucija na e-vladu bi se stvorila mogućnost korištenja svih resursa e-vlade kao i drugih servisa koji se budu razvijali na projektu e-vlade. Povezivanjem putem postojećih mreža koje su u vlasništvu institucija BiH bi se napravile određene uštede za zakup vodova do e-vlade. Vijeće ministara BiH je na prijedlog Ministarstva komunikacija i prometa BiH imenovalo ekspertni tim (predstavnici 12 institucija) za telekomunikacijska rješenja u institucijama Bosne i Hercegovine, sa zadatkom da u roku od godinu dana izradi dinamički plan realizacije aktivnosti koje se odnose na telekomunikacijska rješenja. Do sada nije rađena analiza o tome mogu li se i kako mogu, institucije koje trenutačno nisu korisnice usluga e-vlade, povezati u sustav e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH. Kroz rad ekspertnog tima bi se trebala izraditi analiza s prijedlogom najracionalnijeg povezivanja institucija na sustav e-vlada.

²⁰ Postojeći Odjel za održavanje i razvoj sustava elektronskog poslovanja i „e-vlade“ GS VM BiH osigurava sljedeće servise, usluge i aplikacije za ostale institucije, aplikaciju elektronskih sjednica, implementaciju sigurnosnih standarda informacijskih sustava, održavanje aktivnog direktorija za sve zaposlene i domene koje se nalaze na sustavu „e-vlade“, DNS servise, usluge internet pristupa, web hosting, hosting domena, jedinstven web portal VM BiH i CMS, antivirusnu zaštitu, jedinstvenu platformu za autentifikaciju i autorizaciju korisnika, jedinstvenu informacijsku platformu za servis upravljanja dokumentima institucija BiH, mogućnost korištenja storage prostora za zajedničke i personalne direktorije, mogućnost korištenja serverske infrastrukture „e-vlade“ VM BiH, centralizirani sustav kontrole upravljanja printerima institucija, jedinstveni pristup registrima koji se nalaze na IDDEEA sustavu, povezivanje putem sigurnih VPN veza s drugim institucijama prema potrebama, uspostavljanje, testiranje i održavanje redovnog „backup-a“ sustava svih bitnih podataka te kontrolu kvalitetnog izvođenja bilo kakvih radova na postojećoj mreži i servisima, bilo od strane vanjskih suradnika angažiranih sukladno procedurama ili od strane uposlenika Institucije.



Povećanje broja institucija kojima se omogućava pristup resursima e-vlade je svedeno na minimum uz obrazloženje kako bi proširivanjem broja institucija mogla biti ugrožena kvaliteta pružanja usluga za institucije koje trenutačno koriste resurse.

Smatramo kako nadležne Institucije trebaju intenzivirati svoje aktivnosti kako bi se u sklopu ekspertnog tima uradila analiza mogućnosti i izbora najracionalnijeg načina povezivanja Institucija na sustav e-vlada. Sugeriramo da se razmotri potreba i mogućnost formiranja radne skupine koju bi činili eksperti iz Institucija koje koriste resurse e-vlade, kako bi se dali prijedlozi za poboljšanja i unaprijedio postojeći sustav.

Elektronski potpis: Usvajanjem Zakona o elektronskom potpisu na razini Institucija BiH²¹ kao i nizom drugih zakonskih akata²² stvoren je određeni pravni okvir za elektronsko poslovanje u institucijama BiH. Jedan od ključnih problema u implementaciji usvojenog zakonskog okvira se odnosi na nepostojanje Ureda za akreditaciju i nadzor ovjeritelja pri Ministarstvu komunikacija i prometa BiH čije uspostavljanje je predviđeno Zakonom o elektronskom potpisu. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je pokrenulo određene aktivnosti na uspostavi Ureda, koji nije uspostavljen. Pored navedenog, na razini Institucija BiH još uvijek nisu usvojeni ni svi podzakonski akti neophodni za implementaciju Zakona o elektronskom potpisu. Neuspostavljanje kompletnog pravnog i institucionalnog okvira za elektronsko poslovanje može imati direktan utjecaj na efikasnost rada institucija BiH, kao i na visinu određenih izdataka u institucijama BiH, koji bi mogli biti smanjeni u značajnim iznosima, kada bi uspostavili ovakav vid poslovanja.

Smatramo kako treba uspostaviti funkcionalan Ured za akreditaciju i nadzor ovjeritelja, usvojiti podzakonska akta za implementaciju Zakona o elektronskom potpisu i tako omogućiti proces elektronskog potpisivanja.

2.2. Revizija učinka

Tijekom 2016. godine Ured je objavio pet izvješća o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, Načelima revizije učinka VRI u BiH te Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvalitete u reviziji učinka u VRI u BiH, dokumentima koje je usvojio Koordinacijski odbor VRI u BiH.

Za četiri izvješća prezentirani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i dane preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH, ali i svim institucijama BiH za koje je relevantna problematika obrađena u izvješćima. Prema mišljenju Ureda, implementacija danih preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u područjima koje su bile predmet revizije.

Peto izvješće je Izvješće o realizaciji preporuka iz osam izvješća revizije učinka objavljenih u razdoblju od 1.7.2013. do 30.6.2014. godine.

²¹ Službeni list BiH, 91/06

²² Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu, Službeni list BiH, 88/07;
Zakon o elektronskom dokumentu, Službeni list BiH, 58/14;



1. Realizacija preporuka

Ured za reviziju je proveo praćenje aktivnosti institucija na razini BiH na realizaciji preporuka revizije učinka za osam izvješća revizije učinka objavljenih u razdoblju od 01.07.2013. do 30.06.2014. godine. Radi se o sljedećim izvješćima:

„Rad povjerenstava institucija BiH“, „Uvjeti za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prinudnu naplatu duga“, „Upravljanje oduzetom robom u carinskim postupcima“, „Efikasnost FIPA u privlačenju stranih investicija“, „Rezultati reforme javne uprave“, „Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“, „Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH“ i „Upravljanje ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima“.

Osnovni nalazi i zaključci provedenog praćenja aktivnosti institucija BiH ukazuju da je, prema našoj procjeni, stupanj realizacije danih preporuka na niskoj razini.

Iako je Parlamentarna skupština BiH usvojila izvješća i obvezala institucije da provedu preporuke revizije, a od objave posljednjeg izvješća koji je bio predmet praćenja je proteklo više od jedne godine, za preko 47% danih preporuka nisu poduzete aktivnosti na realizaciji ili su iste u početnim fazama. Također, 45% preporuka je implementirano djelomice, što znači da su napravljeni određeni koraci prema poboljšanju uočenih nedostataka u izvješćima revizije te je potrebno nastaviti s aktivnostima kako bi se preporuke u potpunosti implementirale i tako otklonili nedostaci i unaprijedio sustav.

Za 8% preporuka je procijenjeno kako su implementirane u potpunosti čime su otklonjeni nedostaci uočeni u revizijskim izvješćima ili u nekim situacijama stvorene pretpostavke za implementaciju ostalih aktivnosti koje slijede u cilju sustavnog rješavanja uočenih nedostataka. Veći je stupanj realizacije preporuka koje su upućene pojedinačnim institucijama i koje se mogu ostvariti u kratkom roku, od onih koje su sustavne prirode te zahtijevaju sudjelovanje više institucija i duže vremensko razdoblje.

Najviše preporuka u izvješćima koja su bili predmet praćenja je upućeno Vijeću ministara BiH. Vijeće ministara BiH još uvijek nema razvijene mehanizme ili kapacitete za aktivno praćenje i analizu realizacije preporuka, kako onih izravno upućenih Vijeću ministara BiH, tako i onih koje su upućene institucijama BiH koje su u njegovoj nadležnosti, s ciljem potpune i pravovremene implementacije preporuka.

2. Aktivnosti institucija BiH za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći

Analiza je pokazala kako institucije BiH nisu uvijek poduzimale adekvatne aktivnosti na unaprjeđenju sposobnosti za efikasno djelovanje u kriznim situacijama.

Nalazi revizije ukazuju kako je u Bosni i Hercegovini potrebno u kontinuitetu razvijati sustave zaštite i spašavanja od prirodne i druge nesreće i da su pred nadležnim institucijama BiH još brojne obveze čijom implementacijom će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sustav zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća, odnosno efikasniji sustav upravljanja u kriznim situacijama. Također, u organizacijskom smislu, potrebno je formirati tijela koja su predviđena okvirnim zakonom kao i unaprijediti rad postojećih.

Proces donošenja planskih i operativnih dokumenata zaštite i spašavanja dugotrajan je i bez funkcionalnog mehanizma koji bi nadležnim institucijama omogućio praćenje i kontrolu njihovog provođenja. Institucije BiH se suočavaju s nedostatkom materijalne i kadrovske opremljenosti za reagiranje u kriznim situacijama. Analize postupanja nakon kriznih situacija, uz uporabu evaluacijskih kriterija, sačinjavanje dokumenta naučenih lekcija, izvješćivanje nadležnih o tome kao i poduzimanje konkretnih mjera na implementaciji aktivnosti i praćenje istih, nije na zadovoljavajućoj razini.



Na temelju iznesenih nalaza i zaključaka, Ured za reviziju je dao određene preporuke Vijeću ministara BiH i drugim nadležnim institucijama koje se bave sustavom zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća na razini BiH, a koje mogu pomoći u uređenju i unaprijeđenju ovog područja.

Preporuke se tiču donošenja i poboljšanja postojećeg pravnog okvira koji uključuje donošenje novih, kao i ažuriranje postojećih propisa, potrebnih strateških i operativnih dokumenata kojim bi se unaprijedio okvir postupanja Institucija BiH tijekom nesreća, kao i poboljšanje efikasnosti u formiranju i postojećem radu tijela za zaštitu i spašavanje, posebno tijela koja su osnovana s namjerom koordiniranog djelovanja u postupanju tijekom nesreća. Preporuke se također odnose i na osiguravanje uvjeta za funkcionalno djelovanje Institucija koje sudjeluju u ovom sustavu kao i potrebe za evaluacijom i analizom postupanja tijekom svake nepredviđene krizne situacije u kojoj su sudjelovale Institucije BiH.

3. Efikasnost sustava deminiranja u Bosni i Hercegovini

Uspostavljeni sustav deminiranja na razini institucija BiH nije efikasan. Institucije BiH nisu poduzele sve neophodne aktivnosti kako bi osigurale efikasnost sustava deminiranja. Može se zaključiti kako opredjeljenje BiH da se ozbiljno pristupi problemu deminiranja ne postoji, čime je ugrožena realizacija strateških ciljeva BiH i ispunjenje međunarodno preuzetih obveza. Sustavno, proces deminiranja nije analiziran niti unaprijeđen posljednjih 15 godina.

Vijeće ministara BiH i Ministarstvo civilnih poslova BiH nisu poduzeli mjere kako bi se uspostavio funkcionalan institucionalni okvir za deminiranje niti su osigurali potrebna financijska sredstva za efikasnu implementaciju strateških ciljeva deminiranja. U posljednje tri godine za financiranje deminiranja u BiH utrošeno je približno oko 113,5 miliona KM ili 38,5% od planiranih sredstava. Bosna i Hercegovina godišnje izdvaja 75% manje sredstava nego što je planirano Strategijom protuminskog djelovanja BiH 2009–2019, a operacije čišćenja ovise u potpunosti od donatora.

Centar za uklanjanje mina BiH nije poduzeo adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti i transparentnosti sustava deminiranja.

Centar za uklanjanje mina niti 20 godina nakon završetka rata nema sve informacije gdje se nalaze mine u BiH, odnosno ne zna kolika je konačna sumnjiva površina. Postoje slučajevi da su se pronalazile mine ili dešavale nesreće na površinama koje nisu prvobitno okarakterizirane kao sumnjive.

Kontrola kvaliteta deminiranja koju provodi Centar za uklanjanje mina BiH nije efikasna. Pored više razina kontrole u sustavu deminiranja, nesreće i nepravilnosti se dešavaju na površinama koje je Centar za uklanjanje mina BiH proglasio sigurnim za korištenje. Navedene nesreće i nepravilnosti sve više postaju uobičajena pojava jer Centar za uklanjanje mina BiH nije poduzimao aktivnosti kako bi se sustav deminiranja, prvenstveno kontrole kvaliteta, unaprijedio. Centar za uklanjanje mina BiH nije osigurao transparentnost u radu svojih predstavnika u povjerenstvima za javne nabave koje provodi Međunarodni fond za deminiranje i pomoć žrtvama od mina, a rezultati rada predstavnika Centra za uklanjanje mina BiH u povjerenstvima za javne nabave mogu izravno utjecati na odabir izvođača radova projekata deminiranja. Aktivnostima Centra za uklanjanje mina BiH, građani BiH i donatori gube povjerenje u institucije BiH i u sposobnost države da opasnost od mina uspješno riješi.

Preporuke za Vijeće ministara BiH i Ministarstvo civilnih poslova BiH: U cilju osiguranja implementacije vlastitih strateških opredjeljenja i ispunjavanja međunarodnih obveza BiH, Vijeće ministara BiH u suradnji s Ministarstvom civilnih poslova BiH treba: poduzeti sve aktivnosti kako bi se osigurala financijska sredstva potrebna za deminiranje i ispunjenje strateških ciljeva BiH; poduzeti sve nužne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti institucionalnog okvira.



Preporuke za Ministarstvo civilnih poslova BiH: *Ministarstvo civilnih poslova BiH, kao nositelj nadležnosti deminiranja u BiH, treba osigurati implementaciju strateškog cilja ministarstva u segmentu deminiranja; poduzeti aktivniju ulogu u rješavanju problema koji se javljaju u radu BHMAC-a /VIII Povjerenstva; definirati svrhu i pravila potrošnje odobrenih sredstava za aktivnosti deminiranja.*

Preporuke za Povjerenstvo: *Definirati i precizirati aktom zakonsku obvezu Povjerenstva „nadzor nad radom BHMAC-a“.*

Preporuke za Centar za uklanjanje mina BiH: *Kontinuirano analizirati Standardne operativne procedure Centra i predlagati izmjene u cilju osiguravanja kvaliteta procesa deminiranja; efikasnije provoditi kontrolu kvaliteta pripreme projekata deminiranja; sustavno analizirati i definirati uska grla u uspostavljenom procesu kontrole kvaliteta deminiranja i unutarnje kontrole i na temelju rezultata predložiti mjere za unapređenje kontrole kvaliteta deminiranja; uraditi sustavan pregled danih preporuka u dosadašnjim izvješćima s nesreća i pronađenih nepravilnosti i predložiti rješenja za unapređenje sustava deminiranja; koristiti u cijelosti mehanizam disciplinske odgovornosti prilikom deminiranja s ciljem smanjenja ponavljanja uočenih nepravilnosti; definirati pravila i procedure ponašanja i osigurati transparentnost u radu predstavnika Centra za uklanjanje mina BiH prilikom javnih nabava ITF-a (Međunarodni fond za deminiranje i pomoć žrtvama mina).*

4. Planiranje proračunskih rashoda u Institucijama BiH

Postupkom pripreme proračuna institucija BiH ne postiže se željeni pritisak na efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. Premda je većina potrebnih procedura za pripremu programskog proračuna ugrađena u proces pripreme proračuna institucija BiH, one ne funkcioniraju uspješno pa informacije o učinkovitosti programa nemaju skoro nikakav utjecaj na donošenje odluke o proračunu.

Proces pripreme proračuna nije blagovremen, nedovoljno je transparentan, a za realizaciju definiranih ciljeva, programa i pripadajućih proračunskih sredstava nisu uvijek utvrđene jasne odgovornosti. Premda bi to trebala biti pravovremena, ažurna i cjelovita informacija o proračunu u programskom formatu nije uvijek dostupna svim zainteresiranim (Vijeću ministara BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH i javnosti).

Proračun institucija BiH u cijelosti ne odražava politike i prioritete Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH, jer svi planski dokumenti ne sadrže jednoobrazno definirane ciljeve za odgovorne u institucijama BiH, odnosno definirani programi u planovima rada i u programskom proračunu nisu usuglašeni.

Izvješća o radu uglavnom ne pružaju informacije o realizaciji programskih ciljeva koji su definirani u programskom proračunu. Za većinu programskih ciljeva institucija BiH, nije organiziran neovisan nadzor, a izvješća o njihovoj evaluaciji su iznimno rijetka. Ministarstva i tijela Vijeća ministara BiH nemaju uspostavljen nadzor i evaluaciju nad svim područjima za koja su odgovorna. Dostupna izvješća o procjeni stanja u različitim područjima u većini slučajeva nisu prilagođena potrebama odgovornih za pripremu i donošenje odluka o proračunu institucija BiH.

Ograničena dostupnost informacija o realizaciji programskih proračunskih ciljeva imala je za posljedicu da programski rezultati nemaju skoro nikakav utjecaj na visinu budućih proračunskih alokacija. Bez informacija o programskim ciljevima i njihovoj realizaciji, odgovornim za pripremu i usvajanje proračuna gotovo je nemoguće pripremiti i usvojiti proračun koji će poticati efikasnost i efektivnost proračunskih izdataka. Pored navedenog, u institucijama BiH rijetko su se poduzimale druge mjere za poticanje efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka programa i institucija BiH.



Imajući u vidu prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese unaprijeđenju efikasnosti i efektivnosti proračunskih izdataka, Ured za reviziju institucija BiH predlaže sljedeće preporuke:

Preporuke za Vijeće ministara BiH: osigurati da se u procesu pripreme proračuna poveća razina korištenja informacija o rezultatima rada institucija BiH s konačnim ciljem da ovo postane primarni kriterij za donošenje odluka o proračunu; osigurati postojanje neovisnih informacija o uspješnosti svojih programa; osigurati da svi zainteresirani imaju trenutni pristup svim raspoloživim informacijama o realizaciji definiranih programskih ciljeva institucija BiH.

Preporuke za Ministarstvo financija i trezora BiH i druge odgovorne institucije BiH: institucije BiH trebaju osigurati potpunu usuglašenost svih svojih planova i izvješća; Ministarstvo financija i trezora BiH bi trebalo unaprijediti BPMIS sustav i uspostaviti financijsko izvješćivanje po programskoj klasifikaciji; Ministarstvo financija i trezora BiH, Vijeće ministara BiH i druge odgovorne institucije BiH trebaju osigurati pravovremeno završavanje definiranih koraka pripreme proračuna;

Parlament BiH i Vijeća ministara BiH bi trebali razmotriti način razvoja i uspostave politički vođenog procesa preispitivanja proračunskih izdataka.

5. Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine

Nalazi do kojih se došlo revizijom ukazuju na to kako postojeći način upravljanja grantovima nije efikasan i usmjeren ka ostvarivanju rezultata i postignuće ciljeva.

Slabosti su uočene kako u planiranju grantova, uspostavljenim procedurama, provođenju procedura tako i u izvješćivanju o ostvarenim rezultatima i ciljevima za dodijeljena sredstva granta.

Planiranju grantova ne prethodi utvrđivanje jasno definiranih ciljeva koji se žele postići, aktivnosti kojima će se ti ciljevi postići, niti jasni i mjerljivi pokazatelji rezultata. Planiranje proračuna za grantove i raspored sredstava po različitim vrstama grantova se ne zasniva na analizama i dokumentiranim podacima.

Dodjela grantova nije uspostavljena na način koji osigurava jednaku transparentnost i postupanje, kao i pretpostavke za ostvarenje rezultata i ciljeva. Propisi koji detaljnije uređuju procedure dodjele grantova se međusobno razlikuju kako po institucijama tako i po vrstama grantova. Određeni segmenti nisu regulirani Propisima pa ostavljaju prostor za slobodna tumačenja i različita postupanja.

Postojeći način vrednovanja kriterija i rasporeda sredstava granta po korisnicima ne osigurava pretpostavke za izvršenje aktivnosti za koju su dodijeljena sredstva. Rezultat prethodnog je da najveći broj korisnika nije dobio sredstva u traženom iznosu, pa čak ni oni korisnici čiji je predloženi projekat visoko ocijenjen sa aspekta doprinosa ciljevima, relevantnosti, izvodljivosti i održivosti samog projekta.

Institucije nisu uspostavile sustav praćenja i kontrole namjenskog utroška grantova niti izvješćivanja o postignutim rezultatima i ključnim pokazateljima uspješnosti. Praćenje i kontrola su više fokusirani na evidencije o dostavi izvješća, nego na suštinskoj analizi ostvarenih rezultata i postignutih ciljeva. O učincima granta se ne izvješćuje i bez obzira na sredstva koja se godinama dodjeljuju niti za jedno područje ne postoje izvješća koliko je unaprijeđeno stanje u područjima za koje su dodjeljivani grantovi.

Imajući u vidu navedene nalaze, Ured za reviziju je dao sljedeće preporuke:

Vijeću ministara BiH se preporuča da kroz strateške i srednjoročne planove osigura definiranje jasnih ciljeva koji se žele postići financiranjem putem grantova, jasnih i mjerljivih pokazatelja za praćenje rezultata koji doprinose ostvarenju tih ciljeva i precizne izvore verifikacije za iste.



Također preporuča se osiguravanje jednakog i transparentnog pristupa sredstvima granta i jednako postupanje kroz utvrđivanje okvirne procedure dodjeljivanja grantova koja bi bila jedinstvena za sve institucije i da dodjelu grantova iz sredstava pričuve zasniiva na transparentno utvrđenim kriterijima, koristi u iznimnim i hitnim slučajevima i osigura nadzor nad namjenskim utroškom sredstava.

Ministarstvu financija i trezora BiH se preporuča da preciznije definira grantove i osigura uvjete za jasno i pouzdano evidentiranje izdataka za grantove te osigura uvjete za bolje planiranje i evidentiranje grantova i razmjenu podatka o korisnicima grantova između institucija.

Institucijama BiH se preporuča da utvrde jasne strateške ciljeve koje žele postići dodjeljivanjem grantova, jasne i mjerljive pokazatelje rezultata za dodijeljene grantove, bolje planiraju proračun, transparentno, jednako i na propisima zasnovano postupaju u svim segmentima dodjele grantova od načina dodjele, uvjeta, kriterija, rasporeda, nadzora i izvješćivanja. Preporuča se institucijama da analiziraju utrošak grantova s ciljem utvrđivanja namjenskog utroška, postignutih rezultata i ostvarenja definiranih ciljeva, da o istom izvješćuju nadležne institucije, razmjenjuju informacije i podatke i na temelju istih poduzimaju korake i donose odluke koje doprinose efikasnijem procesu i ispunjavanju strateških ciljeva.

2.3. Specijalna revizija

Predmet specijalne revizije su bila financijska izvješća BHRT-a za 2015. godinu i usklađenost poslovanja s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima. Revizija je obavljena sukladno internim planskim dokumentima Ureda za reviziju institucija BiH i prihvaćenim zahtjevom koji je sadržan u Zaključku Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH od 11.5.2016. godine. Kako je BHRT samo jedan od tri javna emitera koji posluju u okviru javnog RTV sustava i koji su uzročno-posljedično vezani u svom poslovanju, tako je provođenjem revizije u BHRT-u bilo moguće sagledati samo dio aktivnosti koje se odnose na funkcioniranje RTV sustava u cjelini.

Najznačajnije nepravilnosti, nedostaci i slabosti konstatirani u izvješću o obavljenoj reviziji odnose se na sljedeće:

- Neprovođenje odredbi članka 23. Zakona o javnom RTV sustavu u pogledu naplate prihoda od RTV pristojbe i marketing usluga (*Odredbama članka 23. Zakona o javnom RTV sustavu BiH je propisano da se uplata RTV pristojbe i neto dohodak od marketinškog oglašavanja uplaćuju na jedinstveni račun a potom dijele emiterima po utvrđenoj formuli što se u praksi ne provodi*);
- Neusuglašenost međusobnih potraživanja i obveza između BHRT-a i entitetskih emitera na dan 31.12.2015. godine. Iznos potraživanja od 10.616.236 KM RTVFBiH osporava, RTRS iznos potraživanja BHRT-a od 10.764.242 KM nije također potvrdio na dan 31.12.2015.godine ali je iste dijelom priznao kroz sačinjene kompenzacije s BHRT-om u 2016.godini, neslaganje obveza BHRT-a prema RTRS-u iznosi 563.294 KM a s RTVFBiH obveze su bile usuglašene na dan 31.12.2015.godine;
- Neriješeno pitanje vlasništva nad imovinom BHRT-a (neposjedovanje dokaza o vlasništvu nad objektima);
- Nepostupanje sukladno Zakonu o javnom RTV sustavu u pogledu formiranja Korporacije javnih emitera (uspostava Korporacije bila obvezna 60 dana od stupanja na snagu zakona o JRTV sustavu koji je donesen 2005. godine),
- Zapošljavanje u 2015. godini, u pogledu prijema određenog broja zaposlenih u stalni radni odnos, nakon više uzastopnih produžavanja ugovora o radu na određeno vrijeme (21 osoba primljena u stalni odnos na navedeni način).



Osim prethodno navedenih pitanja ističemo i druge pitanja, utvrđene nedostatke i slabosti, koje smatramo također važnim, a koje smo uočili prilikom obavljanja revizije i koji su obuhvaćeni izvješćem:

- U finansijskim izvješćima BHRT-a iskazan je gubitak u iznosu od 5.275.913 KM. Ukupne obveze na 31. prosinac 2015. godine iznose 30.806.282 KM, od čega se iznos od 26.582.746 KM odnosi na kratkoročne obveze. Navedeno ukazuje na postojanje značajne neizvjesnosti, koja stvara sumnju u sposobnost BHRT-a da nastavi s vremenski neograničenim poslovanjem,
- Pitanje sudskih sporova - na 31.12. 2015. godine protiv BHRT-a postojali podneseni tužbeni zahtjevi radi neblagovremenog izmirenja obveza te kršenja autorskih prava. S druge strane BHRT je utužio entitetske emitere za neizvršene obveze (RTV pristojba, izvršene usluge i refundacije), a kako je bilo i protutužbenih zahtjeva od entitetskih emitera, to su zbog ekonomičnosti svi postupci pred Sudom BiH objedinjeni te nakon objedinjenja nastavljeni;
- Nedostaci i slabosti u procesu javnih nabava koje su uočene kroz revidirane procedure. Uočeno je kako se u uvjetima nelikvidnosti pribjegava primjeni kompenzacija kao načina nabave roba ili usluga za potrebe BHRT-a, što nije predviđeno kao mogućnost u Zakonu o javnim nabavama BiH;
- Slabosti uočene u unutarnjoj organizaciji BHRT-a koje se ogledaju u sadržaju postojećeg Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta BHRT-a i potrebi utvrđivanja optimalnog broja zaposlenih za realizaciju aktivnosti i zadataka iz nadležnosti BHRT-a.

Sarajevo, 02.08.2017. godine.



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BIH
KANCELARIJA ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BIH
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



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

IZVJEŠĆE O FINANCIJSKOJ REVIZIJI

**IZVRŠENJA PRORAČUNA INSTITUCIJA
BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2016. GODINU**

Broj: 01/02/03-04-16-1-797/17

Sarajevo, kolovoz 2017. godine

**KAZALO**

I MIŠLJENJE REVIZORA	3
1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA	3
2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI.....	5
II KRITERIJI ZA REVIZIJU	7
III IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....	8
1. Uvod	8
2. Realizacija ranijih preporuka	8
3. Sustav unutarnjih kontrola.....	12
4. Računovodstvene politike i finacijsko izvješćivanje.....	15
5. Proračun.....	17
6. Izvršenje Proračuna	18
7. Prihodi i primici.....	20
8. Rashodi.....	23
9. Izravni transferi s Jedinstvenog računa trezora	36
10. Tekuća pričuva proračuna.....	41
11. Obračun viška prihoda	42
12. Upravljanje Jedinstvenim računom trezora	43
13. Bilanca stanja.....	46
14. Izvješće o novčanim tijekovima	54
15. Informacijski sustav	54
16. Komentari.....	58
Privici	58



I MIŠLJENJE REVIZORA

1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Izvršili smo reviziju Izvješća o izvršenju Proračuna Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2016. godinu (u daljnjem tekstu: Izvješće o izvršenju Proračuna) sačinjenog od Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) koji obuhvaća narativni dio i obrasce koji čine sastavni dio Izvješća. Izvješće o izvršenju proračuna usvojeno je od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara).

Odgovornost rukovodstva za financijska izvješća

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za izradu i fer prezentaciju Izvješća o izvršenju Proračuna sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja, tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu i Zakonu o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koja ne sadrže značajne pogrešne iskaze uslijed prijave ili greške.

S obzirom na to da se radi o Izvješću o izvršenju Proračuna, te činjenici da su ovim izvješćem obuhvaćeni procesi u svezi s realizacijom Proračuna za 2016. godinu, gdje nije isključiva odgovornost Ministarstva već i Vijeća ministara i ostalih institucija BiH, smatramo da je odgovornost neophodno promatrati u širem smislu.

Odgovornost revizora

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

Revizija Izvješća o izvršenju Proračuna obuhvaća poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje proračuna, analize, izvješćivanja, unutarnju kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje Jedinstvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacijskim sustavima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno servisiranje vanjskog duga BiH za 2016. godinu. Revizija uključuje obavljanje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o iznosima i objavama u Izvješću o izvršenju Proračuna. Izbor postupka je utemeljen na prosudbi revizora, uključujući procjenu rizika značajnog pogrešnog prikazivanja u financijskim izvješćima uslijed prijave ili greške. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra unutarnje kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća u cilju odabira revizijskih postupaka koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o efikasnosti unutarnjih kontrola.

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



Revizija uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije financijskih izvješća. Revizor također ocjenjuje financijsko upravljanje, funkciju unutarnje revizije i sustave unutarnjih kontrola.

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

Temelj za mišljenje s rezervom:

- značajan dio imovine nije evidentiran i realno iskazan u poslovnim knjigama institucija BiH zbog neriješenog statusa državne imovine i neizvršene procjene imovine kod institucija BiH, što ima izravan utjecaj na računovodstveno iskazivanje imovine u Zbrojnoj bilanci stanja (točka 13. i 13.1. Izvješća);
- popis sredstava kod institucija BiH nije izvršen sukladno relevantnim propisima o vršenju popisa i samom svrhom popisa, te nije izvršen popis sredstava, obveza i izvora sredstava koja se vode u Ministarstvu pod „šifrom Trezor“, tako da nismo u mogućnosti potvrditi usklađenost stvarnog stanja s knjigovodstvenim stanjem i, u svezi s tim, točnost zbrojnih bilančnih pozicija (točka 13.2. Izvješća).

Mišljenje s rezervom

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u Temelju za mišljenje s rezervom, Izvješće o izvršenju Proračuna prikazuje fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine i obveza, prihoda i rashoda na 31.12.2016. godine i izvršenje proračuna i poslovni rezultat za godinu koja se završila na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

Skretanje pozornosti

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

- dio rashoda i obveza pojedinih institucija BiH nije evidentiran u Glavnu knjigu trezora te nije obuhvaćen Izvješćem o izvršenju Proračuna (točka 6. Izvješća);
- slabosti sustava kontrole uplata i naplate neporeznih prihoda institucija BiH (točka 7. Izvješća);
- potencijalne obveze po osnovu sudbenih sporova (točka 9.3. Izvješća).



2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

U svezi s revizijom Izvješća o izvršenju Proračuna za 2016. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, financijskih transakcija i informacija sa značajnim zakonima i drugim propisima kojima se Ministarstvo rukovodi.

Odgovornost rukovodstva za usklađenost

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

S obzirom na to da se radi o Izvješću o izvršenju Proračuna, te činjenici da su ovim izvješćem obuhvaćeni procesi u svezi s realizacijom Proračuna za 2016. godinu, gdje nije isključiva odgovornost Ministarstva već i Vijeća ministara i ostalih institucija BiH, smatramo da je odgovornost neophodno promatrati u širem smislu.

Odgovornost revizora

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

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

Temelj za mišljenje s rezervom:

- Isplata dodatka na plaće policijskih službenika u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH nije utemeljena u Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, niti je za ove isplate donesen podzakonski akt suglasno navedenom Zakonu o plaćama za tri policijske agencije (Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Granična policija BiH i Državna agencija za istrage i zaštitu BiH) (točka 8.1.1. Izvješća).

Mišljenje s rezervom

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u Temelju za mišljenje s rezervom, aktivnosti, financijske transakcije i informacije za 2016. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulirane.

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



Skretanje pozornosti

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

- nedostatan razvijen sustav unutarnjih finansijskih kontrola u institucijama BiH (točka 3. Izvješća);
- sustav nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH još uvijek nije uspostavljen u potpunosti (točka 8.1.1. Izvješća);
- nizak stupanj realizacije višegodišnjih kapitalnih projekata (točka 8.2.1. Izvješća);
- funkcioniranje Informacijskog sustava finansijskog upravljanja još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini te su potrebna dodatna unapređenja u cilju smanjenja rizika poslovanja (točka 15. Izvješća).

Sarajevo, 4.8.2017. godine

GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Polić



ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman

Ranko Krsman



II KRITERIJI ZA REVIZIJU

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine provodi reviziju finansijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvješća i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo da li su 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.

Kriteriji za reviziju:

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. 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 državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti;
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti;
- Zakon o unutarnjoj reviziji institucija BiH;
- Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH;
- Pravilnik o finansijskom izvješćivanju institucija BiH.



III IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. Uvod

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) je, sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, izvršio reviziju Izvješća o izvršenju Proračuna. Izvješće o izvršenju Proračuna je sačinjeno sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju, a na temelju podataka koje su proračunski korisnici putem Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) unijeli u Glavnu knjigu trezora, podataka koji se generiraju i izravno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje, podataka iz Sektora za proračun, podataka proračunskih korisnika i podataka iz raspoloživih evidencija Sektora za javni dug. Izvješće je u roku dostavljeno na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH. Vijeće ministara je izvješće usvojilo 30.05.2017. godine, a Predsjedništvo BiH 27.06.2017. godine.

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

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

2. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju je izvršio financijsku reviziju Izvješća o izvršenju proračuna za 2015. godinu o čemu je sačinjeno Izvješće o reviziji, te je izrazio mišljenje s rezervom i skretanjem pozornosti na određena pitanja.

Ministarstvu su dane preporuke kojima se sugerira poduzimanje određenih aktivnosti na unapređenju poslovanja i otklanjanju nepravilnosti u daljnjem poslovanju. Ministarstvo je dostavilo odgovor Uredu za reviziju sukladno članku 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija BiH.

Uvidom u poduzete aktivnosti, te osvrtom na realizaciju danih preporuka, utvrdili smo sljedeće:

2.1. Realizirane preporuke

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu je usvojen u zakonom propisanom roku;
- Ministarstvo je, sa tehničkog aspekta, unaprijedilo sustav kontrole unosa i odobravanja isplate plaća i naknada koje se vrše kroz centralizirani sustav obračuna plaća;

³ Službeni glasnik BiH, broj 96/12



- Ministarstvo je Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju Proračuna proračunskih korisnika za razdoblje 01.01. – 31.12.2016. godine pravovremeno definiralo obvezu svim proračunskim korisnicima da objave Godišnje financijsko izvješće na web stranicama;
- U 2016. godini, dodjela grantova iz proračunske rezerve vršena je samo u nekoliko iznimnih slučajeva, dok su sva ostala grant sredstva planirana i realizirana kroz proračune institucija;
- Transakcije na bilančnoj poziciji Financijski i drugi obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama se evidentiraju sukladno instrukcijama Ministarstva;
- Ministarstvo je početkom prosinca 2016. godine donijelo Instrukciju o evidentiranju i korektivnim knjiženjima u okviru konta „izvora sredstava“;
- Ministarstvo je uputilo dopis svim proračunskim korisnicima o metodologiji i načinu usklađivanja iskazanih stanja na kontima grupa 0 i 8 u cilju pouzdanog financijskog izvješćivanja;
- Ministarstvo je sačinilo instrukciju za proračunske korisnike o rashodovanju stalnih sredstava;
- Ministarstvo je koncem 2016. godine donijelo Instrukciju o načinu i pravilima provođenja javnog nadmetanja/licitacije za prodaju motornih vozila proračunskih korisnika;
- Ministarstvo je unaprijedilo sustav godišnjeg izvješćivanja o akumuliranom višku prihoda nad rashodima i usuglašenosti sa konačnim stanjima u Glavnoj knjizi trezora;
- Unaprijeđen je popis novčanih sredstva na „ kontima poravnanja“;
- Ministarstvo je u uvjetima plasmana istog iznosa sredstava i smanjenja rizika smatralo opravdanim da kriteriji za sve banke budu isti;
- Ministarstvo je razmatralo mogućnost povezivanja procedure oročavanja i obavljanja platnog prometa, ali se zbog različitog razdoblja na koje se zaključuju ugovori opredijelilo da procedure i dalje budu odvojene;
- Na temelju podataka iz Glavne knjige trezora, konstatirali smo da je uplata iz 2015. godine od prodaje nekretnine dobivene sukcesijom isknjižena sa konta razgraničenja i evidentirana na приходima od sukcesije;
- U proteklom razdoblju su provedene edukacije i osposobljavanje osoblja u cilju efikasnijeg rada IT sustava i manje ovisnosti o eksternim pružateljima usluga;
- Zaključen je novi ugovor za podršku sustavu Centraliziranog obračuna i isplate plaća (COIP).

2.2. Preporuke čija je realizacija u tijeku

- Kontinuirano se provode aktivnosti na unapređenju sustava unutarnjih kontrola, međutim, postojeće stanje sustava unutarnjih kontrola na razini institucija BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini;
- Ministarstvo je koncem 2016. godine za određene procese donijelo politike i procedure postupanja (pravila provođenja licitacije za prodaju motornih vozila, instrukciju o donaciji i razmjeni stalnih sredstava između proračunskih korisnika te doniranju stalnih sredstava eksternim korisnicima), ali postoji potreba za definiranjem i drugih procesa (npr. kapitalni grantovi i dr.);
- Iako još uvijek nisu usvojeni Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor, Vijeće ministara je na prijedlog Ministarstva usvojilo Strategiju reforme upravljanja javnim financijama u institucijama BiH za razdoblje 2017. – 2020. godina u kojoj su, između ostalog, predviđene pripremne aktivnosti za implementaciju Međunarodnih računovodstvenih standarda u institucijama BiH;
- Poduzete su aktivnosti na donošenju izmjena i dopuna Odluke o načinu ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno



putovanje u cilju smanjena uočenih nepravilnosti kod obračuna, evidentiranja i izvješćivanja o ovim izdacima identificiranih kod institucija BiH;

- Ministarstvo je poduzimalo određene aktivnosti na izmjenama i dopunama pravilnika Vijeća ministara o službenim vozilima, telefonima i uslugama reprezentacije u dijelu koji se tiče specifičnosti pojedinih institucija;
- Jedinice unutarnje revizije u institucijama BiH nisu se bavile procesom dodjele grantova, izuzev Jedinice unutarnje revizije Ministarstva civilnih poslova BiH;
- Sustav plaćanja članarina u međunarodnim organizacijama sa Izravnih transfera nije u potpunosti unaprijeđen između Ministarstva i Ministarstva vanjskih poslova BiH;
- Ministarstvo kontinuirano, u suradnji s proračunskim korisnicima, poduzima aktivnosti na raščišćavanju nejasnih i nedokumentiranih salda bilančnih pozicija iz ranijeg razdoblja;
- Poduzimaju se aktivnosti na rješavanju iskazanih stanja na pozicijama potraživanja, međutim, revizijom pojedinačnih proračunskih korisnika konstatirano je da je pitanje potraživanja i dalje otvoreno i da postoje slabosti unutarnjih kontrola upravljanja istim;
- Planiranje i odobravanja sredstava tekuće pričuve je djelomično unaprijeđeno;
- Ministarstvo je poduzimalo aktivnosti prilagođavanja modula zaliha za potrebe Ministarstva obrane BiH, a u tijeku su aktivnosti pripreme drugih institucija koje bi mogle koristiti modul;
- Kontrole nad knjigovodstvenim evidentiranjem poslovnih događaja u okviru grupe konta „kratkoročna razgraničenja„ nisu još uvijek u potpunosti uspostavljene;
- Aktivnosti u svezi s procjenom i evidentiranjem pokretne imovine institucija BiH su još u tijeku;
- Provode se aktivnosti na rješavanju naplate potraživanja od Hercegovačke banke d.d. Mostar;
- U tijeku je nadogradnja sustava iz kojeg će se vršiti generiranje izvješća o bankovnim transakcijama koji će biti temelj za kontrolu fakturiranih usluga platnog prometa;
- Djelomično je unaprijeđen proces upravljanja saldima na računima kod poslovnih banaka na temelju instrukcije koja je donesena u listopadu 2016. godine;
- Ministarstvo je internim aktom detaljnije propisalo procedure izrade plana novčanih tijekova, koje su sa primjenom počele u zadnjem kvartalu 2016. godine;
- Izvršena je nova analiza potrebnih sredstava za implementaciju rezervne lokacije (Disaster recovery site) i osigurana sredstva u formi višegodišnjeg projekta u razdoblju 2017. – 2019. godina, ali implementacija nije započeta;
- U tijeku je uporaba Oracle internet Expenses modula – za potrebe Ministarstva i analiziranje mogućnosti uvođenja odgovarajućeg rješenja za upravljanje blagajničkim poslovanjem za sve institucije BiH;
- Provode se aktivnosti (virtualizacija, nabave potrebne opreme i garancija i sl.) na unapređenju informacijskog sustava Ministarstva;
- U tijeku su finalne aktivnosti implementacije novog sustava plaća i kadrovske evidencije za potrebe Oružanih snaga BiH.



2.3. Nerealizirane preporuke

- Nisu poduzete aktivnosti vezano za donošenje Zakona o plaćama i naknadama uposlenih u institucijama BiH odvojeno za razine zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti, uzimajući u obzir status institucija koje imaju posebne zakone (*lex specialis*);
- Nisu definirane procedure provođenja nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH;
- Nisu donesene izmjene i dopune Zakona o financiranju čime bi se osigurale pretpostavke za uspostavljenje programskog planiranja proračuna;
- Slabosti sustava kontrola naplate prihoda u institucijama BiH još uvijek nisu u potpunosti otklonjene;
- Aktivnosti vezane za rješavanje pitanja policijskog dodatka još uvijek nisu okončane;
- Prijedlog nove odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i s posla u institucijama BiH još uvijek nije upućen u proceduru;
- Odluka o imenovanju i rješenja o utvrđivanju platnog razreda za dva zamjenika glavnog tajnika Predsjedništva BiH nije usklađena sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH;
- Ministarstvo nije poduzimalo aktivnosti na doradi pravilnika o službenim vozilima, telefonima i uslugama reprezentacije u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja javnih sredstava i osiguranja dodatne prateće dokumentacije kojom bi se na nedvosmislen način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja sredstava;
- Ministarstvo je poslalo obavijest o načinu evidentiranja računa i priznavanja troškova mobilnih telefona, međutim, problemi i nedostaci na koje je revizija skrenula pozornost nisu riješeni;
- Ministarstvo nije poduzimalo aktivnosti na rješavanju pitanja prava kupovine poklona u svrhu promocije institucija i održavanja poslovnih kontakata;
- Planiranja, kontrole i izvješćivanja o angažiranju osoba putem ugovora o djelu i privremenim i povremenim poslovima nije unaprijeđeno;
- Pojedine naknade evidentiraju se na izdatke za rad u odborima i povjerenstvima, iako se iste suštinski ne odnose na tu vrstu naknada;
- Aktivnosti na definiranju jedinstvenih pravila i standarda opreme u cilju unapređenja procesa planiranja i realizacije kapitalnih izdataka nisu poduzete;
- Realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata je i dalje na niskoj razini;
- Izvješće o izvršenju proračuna za 2016. godinu – tekstualni dio, ne sadrži detaljne informacije o izvršenim sudbenim presudama, tako da izvješćivanje o ovoj problematici nije još uvijek dostatno transparentno;
- Ponovno su konstatirane slabosti unutarnjih kontrola u dijelu realizacije kapitalnih grantova, odnosno obveze izvješćivanja o utrošku istih;
- Pitanju evidentiranja kursnih razlika još uvijek nije posvećena dužna pozornost;
- Ponovno su uočene slabosti i nedostaci u procesu popisa sredstava i izvora sredstava na razini institucija BiH, ali i kod Ministarstva „šifra Trezor“.
- Problematika državne imovine još uvijek nije riješena;
- Stalna sredstva koja se vode na „šifra Trezor“, koja se odnose na studije izvodivosti, nisu učitana u modul stalnih sredstava niti je vršen obračun amortizacije;
- I dalje se vode sredstva na bivšem proračunskom korisniku Povjerenstva za imovinske zahtjeve, koji je odavno prestao funkcionirati;
- Metodologija izrade i prezentiranja Izvješća o novčanim tijekovima nije sačinjena niti su sačinjena obrazloženja iskazanih stanja novčanih tijekova;
- U Bilanci stanja nije prikazana vrijednost zaliha i njihova ispravka vrijednosti;



- Nisu poduzimane aktivnosti na uspostavljanju jedinstvenih politika vezanih za upravljanje stalnim sredstvima koristeći performanse uspostavljenog modula stalnih sredstava;
- I dalje su neophodna unapređenja procesa upravljanja sredstvima koja u kratkom roku nisu neophodna za izvršenje obveza institucija BiH, jer plasman planiran za IV. kvartal nije realiziran do okončanja procesa revizije;
- Prigodom provođenja procedure izbora poslovnih banaka za plasman sredstava nije utvrđena donja granica kamatnih stopa po lotovima, pa smo ponovno uočili znatna odstupanja u ponuđenim kamatnim stopama za iste lotove;
- Nije kreiran interfejs koji omogućava automatski unos fakture iz sustava COIP u ISFU sustav, niti planovi daljnjeg razvoja i sigurnosti informacijskog sustava;
- Nije implementiran interfejs za razmjenu podataka BPMIS sa ISFU.
- Nisu stvoreni tehnički preduvjeti za povezivanje preostalih institucija na informacijski sustav trezora putem SDH mreže;
- Nisu vršene analize potreba za daljnjim unapređenjem ISFU-a;
- Kako nije bilo realizacije velikih projekata u 2016. godini nije rađena analiza stvarnih potreba za licencama prije početka implementacije istih;
- Nije urađena analiza mogućnosti da se implementacija novog sustava za obračun plaća za Oružane snage BiH iskoristi kao temelj za razvoj jedinstvenog sustava plaća;
- Nije urađena analiza mogućnosti da se održavanje sustava za upravljanje dokumentima realizira kroz jedan ugovor za sve institucije koje koriste ovaj sustav;
- Još uvijek nije implementiran plan oporavka informacijskih sustava u slučaju katastrofa (Disaster Recovery Plan).

3. Sustav unutarnjih kontrola

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

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

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

Financijsko upravljanje i kontrola obuhvaća objedinjeni sustav financijskih i drugih kontrola koje su integrirane u sve aktivnosti institucije, uključujući organizacijsku strukturu, metode i procedure koje se primjenjuju ne samo na financijske sustave, već i na operative i strateške sustave korisnika proračunskih sredstava. Ove kontrole treba da predstavljaju sastavni dio aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine. Financijsko upravljanje i kontrola provodi se putem pet međusobno povezanih komponenti unutarnjih kontrola na temelju COSO modela⁴ koje obuhvaćaju kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjenu.

U tijeku 2016. godine ostvaren je određeni napredak u uspostavi i razvoju sustava financijskog upravljanje i kontrole u institucijama BiH u odnosu na stanje u 2015. godini.

⁴ Komponente su utvrđene sa INTOSAI smjernicama za standarde unutarnje kontrole za javni sektor, a zasnivaju se na COSO modelu (Committee of Sponsoring Organizations of Tradewey Commission)



Međutim, postojeće stanje razvoja finansijskog upravljanja i kontrole na razini institucija BiH još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Ovo se prvenstveno ogleda u sljedećem:

- Kontrolno okruženje podrazumijeva etičke vrijednosti, integritet i kompetentnost uposlenih, način rukovođenja i stil upravljanja, postojanje planskog pristupa poslovanju, uređenu organizacijsku strukturu sa jasno definiranim ovlaštenjima i odgovornostima za provođenje aktivnosti i upravljanje ljudskim resursima. Kontrolno okruženje u institucijama BiH ne predstavlja pouzdan temelj za razvoj kvalitetnog sustava finansijskog upravljanja i kontrole;
- Upravljanje rizicima definira se kao cjelokupan proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika u cilju snižavanja rizika koji utječu na ostvarenje ciljeva institucije. Upravljanje rizicima je komponenta finansijskog upravljanja i kontrole koja je najslabije razvijena u institucijama BiH s obzirom na to da je mali broj institucija poduzeo korake u procesu utjecaja i vjerojatnoće nastanka rizika i formiranja registra rizika;
- Kontrolne aktivnosti u poslovnim procesima i oblasti zaštite imovine uglavnom su uređene internim procedurama. Međutim, dio kontrolnih aktivnosti kroz primjenu načela razdvajanja dužnosti nije u potpunosti osigurana;
- Informacije i komunikacije korištene u cilju pomoći funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola nisu na zadovoljavajućoj razini. Ključni poslovni procesi i mape poslovnih procesa nisu dokumentirani i opisani kod svih institucija;
- Praćenje i procjena sustava finansijskog upravljanja i kontrole koje se izvršava putem pojedinačnih izvješća institucija BiH, uglavnom pokazuje nedostatnu razinu razvoja sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Preporučamo Ministarstvu da u suradnji sa Središnjom harmonizacijskom jedinicom, kao upravnom organizacijom u njenom sastavu, nastavi aktivnosti na uspostavi i razvoju sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Unutarnja revizija predstavlja neovisno, objektivno uvjeravanje i konzultantsku aktivnost kreiranu sa ciljem da se unaprijedi poslovanje institucija BiH. Efikasna unutarnja revizija pomaže institucijama da ostvare svoje ciljeve osiguravajući sistematičan, discipliniran pristup u ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolama i procesima upravljanja.

Sustav unutarnje revizije u institucijama BiH, pored Zakona o unutarnjoj reviziji institucija BiH⁵, definiran je Strategijom razvoja sustava unutarnjih finansijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH⁶. Navedenom Odlukom utvrđena je obveza za uspostavu 17 samostalnih jedinica unutarnje revizije za obavljanje unutarnje revizije u 73 institucije BiH. Institucije koje su ovlaštene da uspostave jedinice unutarnje revizije bile su dužne da do konca 2012. godine podnesu zahtjev za pribavljanje suglasnosti Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH (SHJ) u svezi s dijelom pravilnika o unutarnjem ustroju koji se odnosi na unutarnju reviziju, te da kroz izmjene i dopune postojećih pravilnika o unutarnjem ustroju iste usklade s navedenim propisima.

Procesom revizije te uvidom u Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2016. godinu, konstatirano je da u svim institucijama BiH još uvijek nije uspostavljena funkcionalna unutarnja revizija kako je predviđeno zakonom, podzakonskim aktima i standardima unutarnje revizije. Od 17 samostalnih jedinica unutarnje revizije, zaključno sa 31.12.2016. godine, sukladno važećim propisima, jedinica unutarnje revizija u potpunosti

⁵ Službeni glasnik BiH, br 27/08 i 32/12

⁶ Službeni glasnik BiH, broj 49/12.



je uspostavljena samo u sedam institucija⁷, u sedam institucija poduzete su određene aktivnosti na uspostavi jedinica unutarnje revizije, ali nisu u potpunosti okončane, a tri institucije nisu uopće uspostavile jedinicu unutarnje revizije.

Postupcima financijske revizije institucija BiH ustanovili smo da je implementacija unutarnje revizije u praksi dosta spora i neefikasna. Tako unutarnja revizija nije provedena u 34 institucije BiH (vrijednost proračuna cca 328.657.000 KM), i to uglavnom u institucijama koje nemaju svoju unutarnju reviziju, nego im unutarnju reviziju provode samostalne jedinice unutarnje revizije definirane navedenom Odlukom. Navodimo primjer neefikasnosti i sporosti u implementaciji unutarnje revizije u sljedećim institucijama: Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa – zaduženo za 14, Ministarstvo sigurnosti – zaduženo za 5 institucija i Ministarstvo komunikacija i prometa zaduženo za 4 institucije, te Ministarstvo pravde koje je zaduženo za 7 institucija. Navedene institucije, s obzirom da nisu uspostavile Jedinice unutarnje revizije, nisu uradile niti jednu unutarnju reviziju kako u svojim institucijama tako i u drugim institucijama za koje su zadužene. Činjenica da skoro u polovini institucija BiH nije uopće vršena unutarnja revizija sukladno zakonskim i podzakonskim aktima koji reguliraju područje unutarnje revizije dostatno govori sama za sebe.

Iako je Ured za reviziju u svojim izvješćima i kroz određene preporuke još od 2013. godine upozoravao na značaj kreiranja i uspostave sustava efikasne unutarnje revizije u institucijama BiH, a Vijeće ministara donošenjem zaključaka zadužilo institucije BiH da u suradnji sa SHJ u što kraćem roku poduzmu sve potrebne aktivnosti kako bi se okončala procedura uspostavljanja i popunjavanja jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH revizije, te uspostavila operativna i funkcionalna struktura unutarnje revizije u institucijama BiH, još uvijek (8 godina od donošenja Zakona o unutarnjoj reviziji) nije uspostavljena u potpunosti operativna i funkcionalna struktura unutarnje revizije u institucijama BiH.

Preporučamo Ministarstvu da u suradnji sa Središnjom harmonizacijskom jedinicom, kao upravnom organizacijom u njenom sastavu, pristupi realizaciji donesenih zaključaka Vijeća ministara BiH, u cilju uspostave cjelovite funkcije unutarnje revizije, te da u okviru svojih nadležnosti ubrza aktivnosti u cilju osiguranja uvjeta za uspostavu funkcionalne unutarnje revizije u institucijama Bosne i Hercegovine u punom kapacitetu.

Središnja harmonizacijska jedinica predstavlja sastavni dio i neophodan je uvjet uspješnog pristupa i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Središnja harmonizacijska jedinica (SHJ) razvija metodologiju za procjenu rizika koju će koristiti sve institucije na razini BiH i priprema smjernice metodologije u svezi s financijskim upravljanjem i kontrolom i unutarnjom revizijom, procjenjuje aktivnosti jedinica za unutarnju reviziju i financijsko upravljanje i kontrolu, nadgleda primjenu navedenih zahtjeva i analizira funkciju jedinica za unutarnju reviziju i financijsko upravljanje i kontrolu unutar ministarstava ili drugih tijela javne uprave. SHJ izvještava izvršnu vlast o razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije, stupnju implementacije usvojenih standarda, zajedničkim slabostima i potrebnim mjerama za njegovo unapređivanje. SHJ je također zadužena za koordinaciju i pružanje odgovarajuće obuke rukovodnih struktura i službenika u javnom sektoru za oblast financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije.

SHJ je sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH i Zakonu o unutarnjoj reviziji BiH sačinila Konsolidirano izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2016. godinu i Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije za 2016. godinu i dostavila Vijeću ministara na razmatranje i usvajanje. Vijeće ministara je razmotrilo navedena izvješća i ponovno donijelo iste ili slične zaključke kao i ranijih godina.

⁷ Ministarstvu financija i trezora BiH, Upravi za neizravno oporezivanje BiH, Ministarstvu obrane BiH, Graničnoj policiji BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH, Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH



Postupkom revizije smo konstatirali sporost u realizaciji zaključaka Vijeća ministara, iako su institucije BiH bile obvezne postupiti po istim. Napominjemo da sporost u realizaciji zaključaka Vijeća ministara dovodi do kašnjenja u napretku i razvoju sustava unutarnje revizije i sustava financijskog upravljanja i kontrole te uspostave efikasnog sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC).

Preporučamo Ministarstvu da u suradnji sa Središnjom harmonizacijskom jedinicom, kao upravnom organizacijom u njenom sastavu, te u suradnji s institucijama BiH, poduzme sve potrebne aktivnosti na realizaciji zaključaka Vijeća ministara kako bi se uspostavila operativna i funkcionalna struktura unutarnje revizije i efikasan i objedinjen sustav financijskog upravljanja i kontrole u cilju transparentnog, ekonomičnog, efikasnog i efektivnog upravljanja javnim sredstvima.

4. Računovodstvene politike i financijsko izvješćivanje

Funkcioniranje Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) sa financijsko-računovodstvenog aspekta je centralizirano s automatiziranim sustavom Glavne knjige trezora i pomoćnih knjiga, a 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. Nadogradnjom ISFU sustava iz prethodne godine je omogućeno da se evidentiranje tekućih i kapitalnih izdataka vrši kroz funkcionalnu klasifikaciju (COFOG) i po izvorima sredstava (fondovima), kao i da raspoloživa namjenska sredstva i višegodišnji projekti proračunskih korisnika, odnosno, svi prihodi i rashodi proračunskih korisnika se unose po fondovima, a sustavnim zatvaranjem Glavne knjige trezora omogućen je uvid u ukupan financijski rezultat (akumulirani višak prihoda nad rashodima), također po izvorima financiranja (fondovima).

Za određene procese, Ministarstvo je koncem 2016. godine donijelo politike i procedure postupanja u cilju unapređenja postojećeg sustava i otklanjanja nedostataka uočenih u izvješću o reviziji za prethodnu godinu, od kojih izdvajamo Instrukciju o načinu i pravilima provođenja javnog nadmetanja/licitacije za prodaju motornih vozila proračunskih korisnika/institucija BiH i Instrukciju o donaciji, odnosno razmjeni stalnih sredstava između proračunskih korisnika te doniranju stalnih sredstava eksternim korisnicima. Ministarstvo je 01.03.2017. godine izvršilo zatvaranje razdoblja u Glavnoj knjizi trezora za 2016. godinu, ali je, na temelju pojedinačnih zahtjeva nekoliko proračunskih korisnika, dozvolilo da se naknadno provedu odgovarajuća korektivna knjiženja u cilju iskazivanja stvarnog stanja i točnosti godišnjih financijskih izvješća. Tako je sustavno zatvaranje Glavne knjige trezora (zatvaranje prihoda i rashoda) izvršeno 14.03.2017. godine uz naknadnu korekciju po zahtjevu Ministarstva vanjskih poslova BiH (ispravka pogrešnog knjiženja koje je utjecalo na stanje novčanih sredstava i rashoda) izvršenu 24.03.2017. godine.

Financijsko izvješćivanje: Kontrola nad izvršenjem rashoda Proračuna institucija BiH za 2016. godinu vršena je putem ISFU sustava unosom operativnih mjesečnih proračuna proračunskih korisnika na temelju dostavljenih tromjesečnih i godišnjih planova dinamike rashoda iskazanih mjesečno na sintetičkim ekonomskim kategorijama. U Odjelu za analize planiranja i izvršenja proračuna Ministarstva angažirani su suradnici/analičari koji su analizirali i kontrolirali izvršenja proračuna proračunskih korisnika. Navedene analize se koriste za unapređenje procesa izvješćivanja u narednim proračunskim ciklusima.

Izvješća proračunskih korisnika: Svih 75 proračunskih korisnika je sačinilo i podnijelo financijska izvješća za proračunsku 2016. godinu. Obrasci Godišnjeg financijskog izvješća se popunjavaju preuzimanjem salda iz Glavne knjige. Na temelju pregleda dostavljenih izvješća za 2016. godinu po proračunskim korisnicima, uočeno je kako su kod određenog



broja proračunskih korisnika, na zahtjev Ministarstva, u ožujku i travnju 2017. godine vršene ispravke u financijskim izvješćima (Obrzac 2 – Rashodi u koloni korigirani proračun), a da o istom nije upoznat Ured za reviziju.

Pravilnikom o financijskom izvješćivanju⁹ definirana je obveza da proračunski korisnici godišnja financijska izvješća (obrasce i tekstualna obrazloženja) objavljuju na svojim web stranicama 10 dana nakon usvajanja istih od strane nadležnih organa. Također, Ministarstvo je Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju Proračuna proračunskih korisnika za razdoblje 01.01. – 31.12.2016. godine definiralo da se proračunski korisnici obvezuju da nakon objavljivanja godišnjih financijskih izvješća na svojim web stranicama, o istom pismeno obavijeste Ministarstvo i Ured za reviziju. Institucije koje nemaju upravljačka niti tijela za nadzor, a koje su u nadležnosti Vijeća ministara su bile u obvezi da do 10.06.2017. godine objave izvješća na web stranici, a ostale institucije su to mogle učiniti i ranije.

Na temelju predočene dokumentacije, kao i pregledom web stranica proračunskih korisnika, ustanovili smo da određene institucije nisu u propisanom roku objavile svoja izvješća.

S obzirom na zakonom propisane rokove predaje financijskih izvješća te rokove zaključivanja Glavne knjige, smatramo da bi Ministarstvo trebalo definirati jedinstvene rokove objave financijskih izvješća za sve proračunske korisnike, a u što kraćem roku nakon zatvaranja Glavne knjige.

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

Vijeće ministara je u prosincu 2016. godine usvojilo Strategiju reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2017. – 2020. godine na prijedlog Ministarstva. U dijelu IV-1 Strategije koja govori o izvršenju proračuna se navodi da računovodstveni standardi u javnom sektoru koji se trenutačno koriste nisu sukladni Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor, ali da se postojeća pravila i standardi primjenjuju konzistentno. Navedeni su indikatori učinka za praćenje implementacije Strategije, a 2017. godina je početna godina gdje računovodstveni standardi, odnosno računovodstvene politike, nisu u skladu sa IPSAS standardima, za 2018. godinu predviđeno je da se napravi usporedna analiza računovodstvenih politika i IPSAS standarda, za 2019. godinu se predviđa da se napravi 50% plana za provođenje IPSAS standarda i za 2020. godinu da se pripremi plan za provođenje IPSAS standarda.

Preporučamo Ministarstvu da u suradnji s Vijećem ministara i nadležnim povjerenstvom nastavi s aktivnostima u svezi s usvajanjem Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.

⁹ Broj: 01-05-02-2-1993/15 od 20.02.2015. godine



5. Proračun

Parlamentarna skupština BiH je na sjednici Zastupničkog doma održanoj 30.12.2015. godine i na sjednici Doma naroda održanoj 30.12.2015. godine usvojila Zakon o Proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2016. godinu⁹ prema kojem su ukupni prihodi i rashodi utvrđeni u iznosu od **1.720.637.818 KM**. Rashodi institucija odobreni su u iznosu od **950.000.000 KM**, a rashodi za servisiranje vanjskog duga **770.637.818 KM**. Naime, Fiskalno vijeće BiH je usvojilo Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2016. – 2018. godina, prema kojem je utvrđen okvir za financiranje institucija BiH u iznosu od 950 milijuna KM uz izdvajanje s jedinstvenog računa Uprave za neizravno oporezivanje 750 milijuna za svaku godinu. Tako je 78,95% prihoda Proračuna planirano od prihoda od neizravnih poreza, a ostatak 21,05% na bazi ostvarenih prihoda u prethodnim godinama i očekivane realizacije neporeznih prihoda. Zahtjevi proračunskih korisnika iznosili su 1.100.727.000 KM, što je u odnosu na gornju granicu rashoda (923.063.000 KM) više za 177.664.000 KM, a u odnosu na odobreni Proračun više za 150.727.000 KM. Imajući u vidu da je ograničen fiskalni okvir, proračunski korisnici su sačinili zahtjeve za proračun u visini gornje granice rashoda koji su uglavnom zasnovani na nivou Proračuna za 2015. godinu. Ukoliko su institucijama bila potrebna dodatna sredstva za realizaciju reformskih procesa, zadataka i aktivnosti koje nisu obuhvaćene gornjom granicom rashoda, institucije BiH su podnosile anekse zahtjeva za proračun. Ministarstvo je pristupalo procjeni opravdanosti podnesenih zahtjeva proračunskih korisnika, obavljalo konzultacije s proračunskim korisnicima i davalo odgovarajuće mišljenje o opravdanosti podnesenih zahtjeva, o čemu postoje i zabilješke. Aneksi zahtjeva za dodatna sredstva za plaće i naknade nisu odobravani od strane Ministarstva zbog mjera iz Pisma namjere za realizaciju Stand by aranžmana sa MMF-om¹⁰ iz 2012. godine, kojim je predviđeno smanjenje plaća na razini institucija BiH. Vijeće ministara i Predsjedništvo BiH prilikom usvajanja Nacrta proračuna odobrili su određeni broj novouposlenih.

Odobreni Proračun u dijelu rashoda je, sukladno članku 14. Zakona o financiranju institucija, u tijeku godine uvećan za prenesena namjenska sredstva za financiranje programa posebne namjene te višegodišnjih kapitalnih projekata usvojenih od Vijeća ministara u iznosu od 289.960.549 KM, tako da je ukupni Proračun za 2016. godinu iznosio **2.010.598.367 KM**. Raspoloživa sredstva za rashode institucija BiH iznosila su **1.239.960.549 KM**, a za servisiranje vanjskog duga **770.637.818 KM**.

Prestrukturiranje rashoda: Sukladno članku 16. Zakona o financiranju institucija BiH i članku 19. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu, Ministarstvo može donositi odluke o prestrukturiranju rashoda institucija Bosne i Hercegovine u okviru odobrenog proračuna za 2016. godinu, s tim da se sredstva predviđena za kapitalne izdatke i bruto plaće i naknade ne mogu prestrukturirati u druge namjene.

Revizijom smo konstatirali da su rashodi uglavnom prestrukturirani zbog nedostatno odobrenih sredstava na određenim ekonomskim kategorijama u odnosu na opseg poslovnih aktivnosti i planirane programske zadatke te nepredviđenih rashoda na koje korisnici nisu mogli utjecati. Promjene strukture rashoda su se uglavnom odnosile na materijalne troškove osim kod Uprave za neizravno oporezivanje BiH i Vijeća za državnu pomoć, gdje su pored promjena strukture rashoda na materijalnim troškovima, promjene vršene na plaćama i naknadama (uvećanje). Ministarstvo je, sukladno važećim propisima koji reguliraju ovu oblast, u 2016. godini donijelo 91 odluku o prestrukturiranju rashoda u ukupnom iznosu od 14.730.381 KM ili 1,55% u odnosu na odobreni Proračun za 2016.

⁹ Službeni glasnik BiH broj 101/15 od 30.12.2015. godine

¹⁰ Međunarodni monetarni fond



godinu. Pet proračunskih korisnika nije dobilo suglasnost za promjenu strukture rashoda jer zahtjevi nisu bili sukladni propisima koji reguliraju oblast prestrukturiranja ili su bili neopravdani.

Programsko planiranje proračuna: Sukladno Odluci o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH¹¹, Vijeće ministara je usvojilo Strateški okvir za BiH za razdoblje 2015. – 2018. i srednjoročni program rada Vijeća ministara za razdoblje 2016. – 2018. Isto tako, obveza institucija BiH je da sukladno navedenoj odluci sačine srednjoročne planove rada za razdoblje 2016. – 2018., čiji ciljevi proizlaze iz Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara, odnosno relevantnog Strateškog okvira. Za definiranje i praćenje realizacije programa i projekata Srednjoročnog plana rada institucija BiH koristi se informacijski sustav BPMIS. Naime, BPMIS je informacijski sustav za planiranje i upravljanje proračunom koji omogućava svim proračunskim korisnicima/institucijama BiH mrežni pristup za pripremu proračuna u programskom formatu. Vijeće ministara je usvojilo Strategiju reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2017. – 2020. godina. Cilj ove Strategije je da unaprijedi sustav javnih financija kako bi se osigurala veća funkcionalnost, transparentnost, odgovornost i učinkovitost u upravljanju javnim sredstvima. Navedenom strategijom je predviđeno usvajanje proračuna u programskom formatu kao i unapređenje srednjoročnog proračunskog planiranja. Rok za usvajanje Proračuna institucija BiH u programskom formatu, prema akcijskom planu Strategije reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Strategija), je predviđen u 2019. godini (proračun za 2020. godinu). Da bi se osiguralo usvajanje Proračuna institucija BiH u programskom formatu potrebno je usvojiti izmjene Zakona o financiranju institucija BiH u cilju proširenja obuhvatnosti proračuna za sve izvore financiranja, što je također jedna od mjera Strategije. Rok za donošenje odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o financiranju prema Strategiji je do konca 2018. godine. Programskim proračunom bi se uspostavila veza između raspodjele sredstava i strateških ciljeva.

Preporučamo pravovremeno poduzimanje svih aktivnosti za efikasnu implementaciju Strategije reforme upravljanja javnim financijama u institucijama Bosne i Hercegovine, prevashodno u segmentu koji se odnosi na donošenje zakonskih i podzakonskih propisa kao i ostalih mjera kojima će se osigurati pretpostavke za usvajanje i praćenje Proračuna institucija BiH u programskom formatu.

6. Izvršenje Proračuna

Ukupno ostvareni prihodi i primici u 2016. godini iznose 1.712.214.577 KM od čega se na prihode za financiranje institucija odnosi 985.005.924 KM, a na prihode za servisiranje vanjskog duga 727.893.258 KM.

Pregled prihoda i primitaka Proračuna prikazan je u prilogu Izvješća.

Ukupno ostvareni rashodi Proračuna Institucija BiH u 2016. godini iznose 1.632.408.643 KM i odnose se na rashode institucija u iznosu od 909.967.585 KM i na servisiranje javnog duga u iznosu od 723.125.663 KM¹². Ukupno ostvareni rashodi institucija BiH u 2016. godini, u odnosu na ukupno ostvarene rashode institucija BiH u 2015.

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 62/14

¹² Iznos od 684 605 KM iskazan je i u iznosu rashoda institucija i u iznosu za servisiranje javnog duga, zbog čega je isključen iz iznosa ukupno ostvarenih rashoda. Izdaci za servisiranje javnog duga nisu bili predmet revizije za 2016. godinu



godini, veći su za 4.692.717 KM. Veći iznos rashoda u 2016. godini u odnosu na 2015. godinu je uglavnom zbog novih aktivnosti institucija BiH.

Izvršenje na poziciji tekućih izdataka iznosi 796.276.591 KM ili 90% u odnosu na ukupni odobreni Proračun za ovu poziciju (880.600.294. KM). Ukupni tekući izdaci institucija BiH su, u odnosu na prethodnu godinu, veći za 6,4 milijuna.

Izvršenje na poziciji kapitalni izdaci iznosi 80.932.752 KM ili 30% u odnosu na ukupni Proračun za ovu poziciju (274.292.045 KM), zbog niskog postotka izvršenja pojedinih višegodišnjih projekata, a u odnosu na prethodnu godinu, isti su veći za 9 milijuna.

Izvršenje tekućih grantova i transfera u 2016. godini iznosi 15.310.368 KM, ili 63% u odnosu na ukupni Proračun za ovu poziciju (24.401.750 KM), i manje je za oko 3,7 milijuna KM u odnosu na prethodnu godinu.

Kapitalni grantovi su izvršeni u iznosu od 2.821.797 KM ili 39% u odnosu na ukupni Proračun za ovu poziciju (7.254.134 KM), što je manje za oko 2,2 milijuna u odnosu na prethodnu godinu.

Izdaci za inozemne kamate iznose 294.313 KM i na razini su prethodne godine.

Izravni transferi s Jedinstvenog računa trezora ostvareni su u iznosu od 13.972.174 KM, ili 27% u odnosu na ukupni Proračun (52.480.263 KM), i manji su za 4,7 milijuna u odnosu na prethodnu godinu.

Sredstva pričuva su realizirana u iznosu od 359.590 KM ili 99,8% i ista su manja za 253.861 KM u odnosu na prethodnu godinu.

Ukupni ostvareni izdaci za servisiranje vanjskog duga iznose 723.125.663 KM ili 94% u odnosu na Proračun (770.637.818 KM), i veći su za 141.794.797 KM u odnosu na prethodnu godinu.

Pregled rashoda i Izdataka Proračuna prikazan je u prilogu Izvješća.

Revizijom pojedinačnih finansijskih izvješća kod proračunskih korisnika konstatirano je da je izvršenje Proračuna prikazano manje za neevidentirane rashode kod Suda BiH u vrijednosti od 573.747 KM, Tužiteljstva BiH u iznosu od 377.019 KM te Ureda za razmatranje žalbi u iznosu od 32.987 KM. Neevidentirani rashodi kod Suda BiH se odnose na isplatu naknada odvjetnicima po službenoj dužnosti po osnovu izdanih rješenja, a koja se odnose na zahtjeve odvjetnika iz 2016. godine, kod Tužiteljstva na izvršene usluge ekshumacije, a kod Ureda za razmatranje žalbi na troškove zakupa. Navedene institucije su pokušavale ovaj problem riješiti putem dodatnog prestrukturiranja u okviru vlastitog proračuna te putem tekuće pričuve, međutim, Ministarstvo nije dalo pozitivno mišljenje. Sud BiH je na prijedlog Ministarstva pokušao sredstva osigurati sklapanjem sporazuma o preraspodjeli dijela sredstava sa Ministarstvom pravde BiH, međutim, isti zvanično nije sklopljen bez pisanog obrazloženja razloga za isto od strane Ministarstva pravde BiH i ovog Ministarstva. Zbog nedostataka sredstava na tim pozicijama navedeni rashodi i obveze (983.753 KM) su preneseni u 2017. godinu.

Preporučamo Ministarstvu da u koordinaciji sa Institucijama BiH više pozornosti posveti planiranju i upravljanju sredstvima koja su neophodna za izvršenje obveza institucija BiH, s obzirom na to da se određeni problemi u svezi s tim kod pojedinih institucija ponavljaju više godina.



7. Prihodi i primici

Konsolidirana bilanca institucija BiH, koja se odnosi na prihode i primitke, temelji se na podacima o ostvarenim i naplaćenim prihodima, primicima i potporama za financiranje koji se, sukladno člancima 2. i 19. Zakona o financiranju institucija BiH, iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja¹³.

Ukupno ostvareni prihodi, potpore i primici za financiranje institucija BiH u 2016. godini iznose 1.712.214.577 KM ili 100% u odnosu na projekciju 1.720.637.818 KM iskazanu u Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu.¹⁴

U narednoj tablici dan je pregled planiranih i ostvarenih prihoda u 2016. godini prema strukturi prikazanoj u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH:

	Izvori i namjena prihoda	Proračun za 2016. g.	Ostvareno u 2016. g.	Ostvareno u 2015. g.	Razlika (4-3)	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5	6	7
A	Prihodi i potpore za financiranje Institucija BiH	899.507.000	934.657.359	965.543.390	35.150.359	104
B	Ostalo financiranje i primici	50.493.000	50.348.565	43.217.704	144.435	100
	UKUPNO PRIHODI ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA (A+B)	950.000.000	985.005.924	1.008.761.094	35.005.924	104
C	Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH	770.637.818	727.893.258	584.512.798	-42.744.560	94
	UKUPNI PRIHODI (A+B+C)	1.720.637.818	1.712.214.577	1.592.589.277	-8.423.241	100

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

B – Ostalo financiranje i primici se sastoje od prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina, primitaka od sukcesije i primitaka od prodaje stalnih sredstava.

C – Prihodi za servisiranje vanjskog duga BiH najvećim dijelom se odnose na prihode od neizravnih poreza raspodijeljene na Federaciju BiH, Republiku Srpsku i Brčko distrikt BiH, te prihode od državnih institucija i ostalih prihoda. Manje ostvareni prihodi po ovom osnovu u odnosu na iznos planiran Zakonom o proračunu za 2016. godinu je zbog činjenice da je u planirani iznos uključena pričuva – korektivni faktor od 5% za eventualno pokrivanje neplaniranih troškova (nova zaduženja, nepovoljna kretanja kursa valuta, porast kamatnih stopa i sl.).

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

¹³ Modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja prema članku 27. Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH znači da se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i mjerljivi, da se ne priznaju uslijed procjene vrijednosti imovine i da se za donacije u naturalnom obliku ne iskazuju prihodi, nego se evidentiraju prema procijenjenoj vrijednosti zaduženjem stalnih sredstava i odobrenjem izvora sredstava

¹⁴ Službeni glasnik BiH, broj 101/15



Porezni prihodi: Porezni prihodi se odnose na prihode od neizravnih poreza¹⁵ za financiranje institucija BiH koje uplaćuje Uprava za neizravno oporezivanje BiH. Ovi prihodi u 2016. godini ostvareni su u planiranom iznosu od 750.000.000 KM i identični su planiranim i ostvarenim prihodima od neizravnih poreza za financiranje institucija BiH u prethodnoj godini. Navedeni iznos predstavlja dio od ukupno ostvarenih prihoda od neizravnih poreza koji se kao planska projekcija uključuju u Proračun institucija BiH za tekuću godinu na temelju Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH, koji usvaja Fiskalno vijeće BiH prema odredbama Zakona o Fiskalnom vijeću BiH (Službeni glasnik BiH, broj 63/08).

Neporezni prihodi: Neporezni prihodi su ostvareni u iznosu od 166.998.446 KM ili 112% u odnosu na planirane od 148.502.000 KM. Neporezni prihodi predstavljaju prihode koje ostvaruju institucije BiH pri obavljanju redovitih aktivnosti iz svoje nadležnosti. Najvećim dijelom, u ukupnim neporeznim prihodima učestvuju prihodi od posebnih naknada i pristojbi koje ostvaruju Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH, Ured za veterinarstvo BiH, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH i drugi (ukupno 53.707.152 KM), zatim prihodi od osobnih i putnih isprava i registracije vozila (34.934.278 KM) te prihodi od pristojbi u postupku neizravnog oporezivanja (24.737.257 KM).

Kako bi struktura neporeznih prihoda odražavala strukturu prihoda iskazanu u Glavnoj knjizi trezora (175.712.424 KM), potrebno je iznosu od 166.998.446 KM dodati neporezne prihode za servisiranje vanjskog duga koji se odnose na državne institucije 4.049.251 KM i ostale prihode 4.664.727 KM.

Provođenjem pojedinačnih revizija kod proračunskih korisnika, konstatirane su slabosti sustava unutarnjih kontrola kod procesa praćenja, evidentiranja i naplate neporeznih prihoda kao primjerice:

- Neefikasno praćenje naplaćenih i nenaplaćenih sredstava po pravosnažnim sudbenim presudama, sudbenih pristojbi, troškova u korist Proračuna BiH, prekršajnih naloga zbog nedostatka vanbilančnih evidencija kao i problema uvezivanja uplata sa konkretnim predmetom, iz razloga što podaci o uplatama u Glavnoj knjizi nisu povezani sa konkretnim predmetom na koji se odnosi uplata;
- Slabosti kod naplate sudbene pristojbe kao i naplate troškova kaznenog postupka i protupravne imovinske koristi jer nije riješeno pitanje prinudne naplate od pristojbenog obveznika tako da svake godine ostaju značajna nenaplaćena sredstva sa visokim rizikom od zastare istih (Sud BiH, Pravobraniteljstvo BiH, Granična policija BiH);
- Neodgovarajući sustav praćenja i kontrole naplate prihoda po osnovu pristojbi u carinskom postupku zbog nedostatka tehničkih mogućnosti za elektronske provjere o uplatama i sravnjenju prihoda koji su evidentirani u Glavnoj knjizi trezora (Uprava za neizravno oporezivanje BiH);
- Evidentiranje prihoda od novčanih kazni i prihoda od izdavanja osobnih iskaznica za strance u glavnoj knjizi institucije koja ne posjeduje podatke o izdanim dokumenata, niti je u njihovoj nadležnosti izdavanje te vrste dokumenta (prekršajnih naloga i osobnih iskaznica za strance (Ministarstvo pravde BiH, Služba za poslove sa strancima BiH);

¹⁵ U smislu Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 44/03, 52/04, 34/07, 49/09, 32/13) pojam „neizravni porez” odnosi se na uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodanu vrijednost i sve druge poreze zaračunate na robu i usluge, uključujući i poreze na promet i putarne



- Točno iskazivanje naplate i transfera konzularnih pristojbi iz DKP mreže kao i praćenja i evidentiranja troškova bankarske provizije prilikom transfera konzularnih pristojbi na račun Centralne banke BiH (Ministarstvo vanjskih poslova BiH);
- U cilju rješavanja problema evidencije prihoda od novčanih kazni, Ministarstvo pravde BiH je informiralo Vijeće ministara BiH, da do različite primjene odredbi o pripadnosti prihoda od novčanih kazni za prekršaje najčešće dolazi zbog neusklađenosti zakona koje primjenjuju ovlaštena tijela i sudovi prilikom izricanja prekršajnih sankcija, što ukazuje na potrebu njihove harmonizacije. Vijeće ministara BiH je prihvatilo informaciju Ministarstva pravde BiH i Zaključkom zadužilo, po svakom procesu, sve institucije koje su uključene u navedenu problematiku;
- Zakonom o zrakoplovstvu BiH je propisano kako će Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH ostvarivati ​​prihode od naknada koje plaćaju putnici u odlasku s aerodroma u BiH i naknada koje plaćaju operateri zrakoplova po toni prevezene robe/tereta u civilnom zračnom prometu. Međutim, Direkcija ni u 2016. godini nije ostvarivala prihode po ovom osnovu. Direkcija je u više navrata Ministarstvu komunikacija i prometa BiH dostavljala prijedloge odluka o visini naknada po navedenom osnovu radi upućivanja na usvajanje Vijeću ministara BiH. U konačnici, uz suglasnost Vijeća ministara, 20.01.2017. godine, direktor Direkcije je donio Odluku o visini naknade koju plaćaju operateri zrakoplova po prevezenom putniku u odlasku i visini naknade po toni prevezene robe/tereta u odlasku s aerodroma u BiH. Time su se napokon stekli uvjeti da Direkcija naplaćuje prihode definirane Zakonom o zrakoplovstvu BiH koji je stupio na snagu 2009. godine. Na temelju navedenog, evidentno je da prihodi po ovom osnovu nisu bili realizirani u 2016. godini.

Preporučamo Ministarstvu da, u suradnji s navedenim institucijama, u cilju prevazilaženja navedenih problema praćenja odnosno kontrole naplate prihoda, usmjeri aktivnosti na osiguranju efikasnog sustava kontrole naplate prihoda. Poduzimanjem dodatnih mjera za pravodobnu naplatu prihoda te uvođenjem evidencija na način koji osigurava bolju naplatu istih, smanjio bi se rizik da svi prihodi nisu obračunati i naplaćeni.

**8. Rashodi**

Rashodi na razini institucija BiH ostvareni u 2016. godini prikazani su u sljedećem pregledu:

Red. br.	Vrsta rashoda	Iznos (KM) 2016	Iznos (KM) 2015	Indeks 3/4	Udio u ukupnim rashodima
1	2	3	4	5	6
I	Tekući izdaci	796.276.591	789.802.367	101	87,51
1	Bruto plaće i naknade	526 877.509	527.894 451	100	57,90
2	Naknade troškova uposlenih	115 956.967	110.939.857	105	12,74
3	Putni troškovi	15.362.277	14.380.143	107	1,69
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	7.563.925	7.125.834	106	0,83
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	15 931 027	16.273.372	98	1,75
6	Nabava materijala	33 573.673	38.133.092	88	3,69
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	9.709 475	6.948.336	140	1,07
8	Unajmljivanje imovine i opreme	18.632.220	19.146.732	97	2,05
9	Izdaci za tekuće održavanje	16 025.309	13 650.111	117	1,76
10	Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	1.966 802	1.974.797	100	0,22
11	Ugovorene i druge posebne usluge	34.677.407	33 335.642	104	3,81
II	Kapitalni izdaci	80.932.752	71.862.681	113	8,89
12	Nabava zemljišta	153.736	166.896	92	0,02
13	Nabava građevina	38 058.122	25.257.053	151	4,18
14	Nabava opreme	27.471 961	24.683.158	111	3,02
15	Nabava ostalih stalnih sredstava	21.000	7.800	269	0,00
16	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	12.957.996	16 502.332	79	1,42
17	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	2.269 937	5.245.442	43	0,25
III	Tekući grantovi	15.310.368	18.962.038	81	1,68
IV	Kapitalni grantovi	2.821.796	5.020.841	56	0,31
V	Izdaci za inozemne kamate	294.313	294.313	100	0,03
	UKUPNO RASHODI PRORAČUNSKIH KORISNIKA	895.635.820	885.942.240	101	98,43
VI	Izravni transferi s JRT-a	13.972.174	18.719.177	75	1,54
VII	Rezerviranja	359.590	613.451	59	0,04
	UKUPNI RASHODI INSTITUCIJA BIH	909.967.585	905.274.868	101	100



8.1. Tekući izdaci

8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća

Na poziciji bruto plaća i naknada iskazano je izvršenje u iznosu od 526.877.509 KM ili 96% u odnosu na raspoloživa sredstva za 2016. godinu (550.001.099 KM), od čega su neto plaće i naknade plaća 308.732.577 KM, a porezi i doprinosi na plaće i naknade plaća 218.144.932 KM. Prosječan broj uposlenih za koji su isplaćene plaće je 22.235 uposlenih, a ukupan broj uposlenih sa 31.12.2016. godine bio je 22.382.

U ukupnim rashodima institucija BiH za 2016. godinu ovi rashodi učestvuju sa 58% i čine pojedinačno najveći izdatak Proračuna. Smanjenje rashoda na ime bruto plaća i naknada plaća za 1.016.942 KM u odnosu na prethodnu godinu rezultat je smanjenja obveza po osnovu doprinosa za fond solidarnosti na primanja uposlenih sa prebivalištem u Republici Srpskoj kao i zbog smanjenja prosječnog broja uposlenih u odnosu na prethodnu godinu.

Plaće i naknade uposlenih, imenovanih i izabranih osoba u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹⁶ (71 institucija), Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH¹⁷ (tri institucije) te odlukama Ustavnog suda BiH kojim su uređene plaće i naknade sudija Ustavnog suda BiH i ostalih uposlenih u Ustavnom sudu BiH.

Zbog ovakvih zakonskih rješenja u praksi nije zadovoljeno načelo ista plaća za isti posao u svim institucijama BiH. Tako, primjerice, pojedini uposleni sa srednjom ili viskom stručnom spremom u različitim institucijama imaju različitu plaću, iako obavljaju isti ili sličan posao. Pitanje naknada uposlenih također nije jedinstveno regulirano za uposlene u zakonodavnoj, sudbenoj i izvršnoj vlasti. Primjerice, isplata regresa za uposlene u institucijama BiH vrši se na temelju odluke Vijeća ministara u visini od 300 KM, uposlenima kojima se naknade isplaćuju po Zakonu o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na nivou BiH regres se isplaćuje u visini od 50% od njihove neto plaće, dok se u Ustavnom sudu BiH ista naknada isplaćuje u iznosu od 70% od prosjeka plaće u Ustavnom sudu BiH. Također, topli obrok se za uposlene u Ustavnom sudu BiH isplaćuje u većem iznosu nego u ostalim institucijama. Uposleni u pravosudnim institucijama na razini BiH (sudije, tužitelji i određene kategorije stručnog osoblja) nemaju pravo na iste naknade kao izabrani zvaničnici, državni službenici, namještenici i ostali uposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Navedeno smatramo neprimjerenim i diskriminirajućim postupanjem, s obzirom na to da se radi o naknadama iz radnog odnosa koje nisu sastavni dio plaće uposlenih te bi u tom smislu trebale biti izjednačene za sve uposlene u institucijama Bosne i Hercegovine. Nejednoobrazno reguliranje prava iz radnog odnosa ima za posljedicu brojne sudbene sporove i isplatu značajnih dodatnih sredstava na teret Proračuna institucija BiH.

Ne ulazeći u tehnička rješenja (tipa odvojenih zakona ili posebnih poglavlja u okviru jednog zakona), ponovno ukazujemo na potrebu sustavnog pristupa problematici reguliranja pitanja plaća i naknada svih uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine.

Policijski dodatak: Odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisani su posebni dodaci na plaću za radna mjesta koja zahtijevaju posebne uvjete ili ovlaštenja za obavljanje dodijeljenih poslova. Odredbom članka 57. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je stupio na snagu u lipnju 2008. godine, definirano je

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

¹⁷ Službeni glasnik BiH br. 90/05, 32/07



da će Vijeće ministara donijeti, u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona, podzakonske akte utvrđene ovim Zakonom. Provedenom revizijom u institucijama BiH konstatirano je da podzakonski akt za isplatu posebnog dodatka policijskim službenicima Državne agencije za istrage i zaštitu BiH, Granične policije BiH i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH još uvijek nije donesen, a isplata dodatka je odobravana kroz sustav obračuna plaća i to na temelju akata koje su donijeli rukovoditelji tih institucija. Također treba spomenuti i dodatni problem koji se odnosi na to da pravo na ostvarivanje posebnog dodatka policijskim službenicima uposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH nije definirano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH iz razloga što je ista osnovana nakon stupanja na snagu spomenutog zakona. Institucije nadležne za davanje mišljenja u proceduri donošenja akata od strane Vijeća ministara (Ministarstvo pravde BiH, Ured za zakonodavstvo) zauzele su stav da je neophodna izmjena Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu vezanom za policijski dodatak, u smislu taksativnog navođenja Direkcije kao korisnika predmetnog prava, te da je tek nakon toga moguće usvajanje podzakonskog akta o načinu isplate policijskog dodatka. Ministarstvo sigurnosti BiH je iniciralo pokretanje procedure izmjene i dopune Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH prema Ministarstvu, kao ovlaštenom predlagaču izmjena i dopuna Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Ministarstvo je u srpnju 2017. godine Vijeću ministara uputilo Nacrt zakona o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji se odnosi na utvrđivanje policijskog dodatka i za policijske službenike u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH.

Uzimajući u obzir vremensko razdoblje koje je prošlo od donošenja Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, konstatacije i preporuke revizije u ranijem razdoblju i aktivnosti koje su poduzimane u pravcu dovođenja isplate policijskog dodatka u pravne okvire, činjenica je da u vrijeme vršenja revizije pitanje isplate policijskog dodatka nije riješeno. Naime, u cijeloj 2016. godini navedene institucije su vršile isplatu predmetnog dodatka iako nije donesen podzakonski akt iz članka 19. stavak 4. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Preporučamo da sve nadležne Institucije intenziviraju aktivnosti vezane za rješavanje pitanja policijskog dodatka sukladno relevantnim propisima, s obzirom na to da je prisutno nedopustivo kašnjenje u izvršavanju zakonima propisanih zadataka, a da se radi o značajnim sredstvima koja se isplaćuju po osnovu policijskog dodatka.

Naknade članovima upravnih odbora: Zakonom o dopuni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je stupio na snagu 25.11.2015. godine, definirana je mjesečna naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim radnim tijelima maksimalno do visine osnovice za obračun plaće uposlenim u institucijama BiH (475,69 KM) te da članovi ovih tijela nemaju pravo na naknadu za rad u takvim tijelima koji obavljaju tijekom radnog vremena. Također je utvrđena obveza svih institucija BiH da u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona usklade svoje podzakonske akte. Ministarstvo koje je nadležno za nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, je kroz centralizirani sustav za obračun plaća ograničilo isplate po ovom osnovu do utvrđene visine u svim institucijama koje se financiraju iz proračuna. Uvidom u evidencije o isplati po ovom osnovu utvrđeno je da su naknade isplaćene u visini osnovice za sve institucije bez obzira jesu li uskladile podzakonske akte, osim za isplate naknada za rad Upravnog odbora Uprave za neizravno oporezivanje BiH, koje su za siječanj i veljaču isplaćene u visini definiranoj na temelju prethodne Odluke Upravnog odbora iz 2012. godine (do datuma roka od 90 dana za usklađivanje internog akta s dopunom Zakona).

Ministarstvo prigodnom nadzora nad primjenom Zakona nije postupilo jednoobrazno prema svim institucijama koje se financiraju iz Proračuna BiH.



- **Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH**

Člankom 53. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹⁸ definirano je da nadzor nad primjenom Zakona vrši Ministarstvo i da se u slučaju spora između Ministarstva i institucija BiH u svezi s primjenom odredaba Zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do okončanja upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara. Međutim, još uvijek nije uspostavljeno tijelo Vijeća ministara nadležno za rješavanje pokrenutih upravnih postupaka niti postoje jasne i precizne procedure provođenja nadzora od strane Ministarstva.

Ponovno skrećemo pozornost na potrebu definiranja jasnih procedura i postupka provođenja nadzora od strane Ministarstva te postupka rješavanja eventualnih sporova između Ministarstva i institucija BiH.

8.1.2. Naknade troškova uposlenih

Na poziciji naknada troškova uposlenih iskazano je izvršenje u iznosu od 115.956.967 KM ili 96% u odnosu na raspoloživa sredstva za 2016. godinu (120.466.506 KM), a više za 5% u odnosu na prethodnu godinu.

Veće izvršenje naknada troškova uposlenih u 2016. godini rezultat je isplate jednkrotnih jubilarnih nagrada u institucijama BiH, a najvećim dijelom u Ministarstvu obrane BiH (oko 4,7 milijuna KM), Graničnoj policiji BiH (oko 0,4 milijuna KM) te u Upravi za neizravno oporezivanje BiH (oko 0,1 milijun KM).

Najznačajnije naknade se odnose na naknade za prijevoz s posla i na posao (27.963.087 KM), naknade za topli obrok (25.638.480 KM), naknade troškova smještaja (10.104.302 KM), smještaj vojnih i drugih osoba (8.302.455 KM), naknade za odvojeni život (7.676.991 KM), regres za godišnji odmor (7.209.197 KM) te jubilarne nagrade (5.763.154 KM). Porezi i doprinosi na naknade iznose 12.086.537 KM.

Naknada za prijevoz na posao i s posla: Ukupno ostvareni izdaci za ove naknade u 2016. godini iznosili su 27.963.087 KM. Način obračuna i isplate ove naknade definiran je Odlukom Vijeća ministara o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz u institucijama BiH¹⁹.

Obavljanjem pojedinačnih revizija u 2016. godini konstatirano je da kao i prethodnih godina postoji raznolika praksa kada je u pitanju primjena navedene Odluke Vijeća ministara BiH. Naime, dosadašnji model obračuna predmetne naknade pokazao je brojne nedostatke i u praksi doveo do brojnih problema. Ministarstvo nije uspostavilo adekvatnu kontrolu primjene odredaba postojeće odluke, što ima za posljedicu neracionalno i nenamjensko korištenje javnih sredstava.

Iako je u rujnu 2015. godine po hitnoj proceduri usvojen Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, kojim je stvoren zakonski temelj za koncipiranje drugačijeg modela obračuna naknade troškova prijevoza, još uvijek nije ništa promijenjeno, odnosno u primjeni je Odluka iz 2009. godine. Ministarstvo je u 2017. godini započelo pripreme prijedloga nove odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i s posla, međutim, aktivnosti po ovom pitanju nisu okončane.

Preporučamo da se bez odlaganja okončaju aktivnosti na donošenju podzakonskog akta kojim će se eliminirati dosadašnji nedostaci evidentni u praksi, uz uvažavanje načela racionalne i namjenske uporabe javnih sredstava.

¹⁸ Službeni glasnik BiH, br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16

¹⁹ Službeni glasnik BiH, br. 4/09, 58/09 i 6/12



8.1.3. Putni troškovi

Ukupno ostvareni izdaci za putne troškove u 2016. godini iznosili su 15.362.277 KM i veći su za 982.134 KM, odnosno za 6,83% u odnosu na 2015. godinu. Od ukupnog iznosa, na putne troškove u zemlji se odnosi 4.547.799 KM, a na putne troškove u inozemstvu 10.814.477 KM i ovi izdaci su u odnosu na prethodnu godinu veći za 1.187.570 KM, odnosno za 12,34%.

Način i postupak ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje utvrđen je Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje²⁰ i Odlukom o visini dnevnica za službena putovanja uposlenim u institucijama Bosne i Hercegovine²¹.

Procesom revizije za 2016. godinu, kod pojedinih institucija su utvrđene određene slabosti i nedostaci vezani za obračun i priznavanje putnih troškova: pravdanje putnih naloga u pojedinim slučajevima se ne vrši u propisanom roku, ne prilaže se kompletna dokumentacija uz naloge za službena putovanja, neusklađenost knjigovodstvenog evidentiranja putnih troškova sa Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama, izvješća o službenim putovanjima nisu jasni i sveobuhvatni, nedostatan posvećivanje pozornosti sačinjavanju plana putnih troškova itd.

Vijeće ministara je na 86. sjednici od 20.12.2016. godine zadužilo Ministarstvo da preispita odredbe važeće odluke o službenim putovanjima te predloži njenu izmjenju u dijelu koji se odnosi na potrebu dostavljanja posebnih izvješća o opravdanosti obavljenih službenih putovanja. Ministarstvo je poduzelo aktivnosti na donošenju izmjena i dopuna važeće odluke o službenim putovanjima sukladno zaključcima Vijeća ministara, a kojima će prema raspoloživim informacijama biti obuhvaćene i preporuke revizije koje su se odnosile na potrebu korekcija u dijelu obračuna dnevnica i definiranju minimalnih elemenata odluke o upućivanju na službeni put.

Preporučamo Ministarstvu da ubrza aktivnosti na unapređenju važeće Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje, koje će doprinijeti prevazilaženju do sada konstatiranih slabosti i nepravilnosti kod institucija BiH kada su ovi izdaci u pitanju, te kako bi se osiguralo svrsishodno i racionalno korištenje sredstava predviđenih za ove namjene.

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

Od 01.01.2015. godine u primjeni su pravilnici Vijeća ministara o korištenju telefona²², uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila²³ i o korištenju sredstava za reprezentaciju²⁴ u 73 od 75 institucija Bosne i Hercegovine.

Po zahtjevu određenog broja institucija (15 institucija) za izuzećem od primjene navedenih pravilnika ili izmjenama istih u smislu povećanja sredstava za troškove telefona, reprezentacije i službenih vozila, Vijeće ministara je na sjednici od 30.03.2016. godine podržalo stav Ministarstva o dosljednoj primjeni pravilnika od strane svih institucija koje su obuhvaćene istim.

²⁰ Službeni glasnik BiH broj 6/12

²¹ Službeni glasnik BiH broj 32/07, 6/12, 42/12

²² Službeni glasnik BiH, broj 26/14, 81/14, 78/15

²³ Službeni glasnik BiH, broj 26/14, 81/14, 78/15

²⁴ Službeni glasnik BiH, broj 26/14, 78/15



Iako smo u Izvešću o reviziji izvršenja Proračuna institucija BiH za 2015. godinu jasno ukazali na određene nedostatke u kreiranju, donošenju i primjeni ovih podzakonskih akata u institucijama BiH, Ministarstvo nije poduzimalo aktivnosti na doradi pravilnika o službenim vozilima, telefonima i uslugama reprezentacije u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja javnih sredstava i te potrebe osiguranja dodatne prateće dokumentacije, kojom bi se na nedvosmislen način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja sredstava.

Izdaci za PTT usluge ostvareni su u ukupnom iznosu od 7.563.925 KM, što je u odnosu na 2015. godinu povećanje od 6% ili 438.091 KM. Povećanje se odnosi na izdatke za poštanske usluge za 26% ili za 574.264 KM, izdatke za brzu poštu za 25% ili za 46.899 KM i izdatke za mobilne telefone za 1% ili za 6.530 KM.

U primjeni odredaba Pravilnika o korištenju telefona i dalje je prisutna dilema u svezi s načinom evidentiranja računa za mobilne telefone, odnosno oko načina refundacije troškova korištenja istih, što ima za posljedicu da se u praksi primjenjuju dva različita načina (bezgotovinski način – evidentiranje obveza i plaćanje računa korištenjem modula ISFU sustava i gotovinski način – refundacija troškova putem blagajne). Ministarstvo je, po preporukama revizije, svim proračunskim korisnicima uputilo Obavijest o načinu i evidentiranju računa i priznavanju troškova mobilnih telefona, međutim, i dalje nije precizno propisan način evidentiranja i priznavanja troškova mobilnih telefona uposlenih u institucijama BiH.

Revizijom je konstatirano da pojedine institucije nisu uskladile interne akte s Pravilnikom Vijeća ministara.

Izdaci za službena vozila iznose 13.166.440 KM, što je u odnosu na 2015. godinu povećanje za 9% ili 1.099.746 KM.

U postupku revizije, u institucijama BiH utvrdili smo da značajan broj institucija BiH nije pribavio suglasnost Vijeća ministara na pravilnike o specijaliziranim vozilima. Ponovno su konstatirane određene nepravilnosti kod uporabe službenih vozila (uključujući i specijalizirana motorna vozila) koje se odnose na sljedeće: na putnom nalogu se ne upisuje početno i krajnje stanje brojila vozila; dnevne evidencija o relacijama nisu uredne; na putnim nalozima se ne upisuje točenje goriva, značajne kilometraže dnevne loko vožnje, nepoštivanje internih procedura prilikom popravke i servisiranja vozila; nedostatne analize izdataka za službena vozila, korištenje službenih motornih vozila 24 sata dnevno; korištenje specijaliziranih vozila u nenamjenske svrhe, evidentiranje štete na službenim motornim vozilima.

Izdaci za ugostiteljske usluge ostvareni su u ukupnom iznosu od 2.478.909 KM, što je u odnosu na 2015. godinu povećanje od 5% ili 128.179 KM.

Pravilnikom Vijeća ministara o korištenju sredstava za reprezentaciju definirano je da se pravdanje, kontrola i praćenje troškova reprezentacije regulira internim aktom institucije. Revizijom institucija za 2016. godinu utvrdili smo da određeni broj institucija još uvijek nije u potpunosti uskladio interne akte sukladno odredbama Pravilnika Vijeća ministara, te da nije na adekvatan način uspostavljen sustav unutarnjih kontrola u institucijama BiH.

Propusti koje smo uočili tijekom vršenja revizije u institucijama BiH ogledaju se u sljedećem: nije osigurana uredna financijska dokumentacija iz koje bi se na pouzdan način mogla utvrditi namjenska uporaba sredstava, svrha interne reprezentacije nije u svim slučajevima jasna i uglavnom se svodi na svakodnevno konzumiranje pića i napitaka uposlenih u granicama utvrđenih limita bez odgovarajućih obrazloženja u funkciji kojih službenih sastanaka su nastali dani troškovi, različita praksa u institucijama pri realizaciji sredstava za nabavu poklona i evidentiranja istih i sl.



S obzirom na to da se radi o kategorijama troškova gdje je rizik od nenamjenske potrošnje visok, ponovno preporučamo da se spomenuti pravilnici dorade u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja načina i svrhe korištenja javnih sredstava i osiguranja dodatne prateće dokumentacije kojom bi se na nedvosmislen način dokazala namjenska potrošnja i transparentnost korištenja javnih sredstava.

Također preporučamo da se donesu jasne instrukcije vezano za način evidentiranja računa i priznavanje troškova mobilnih telefona te definiraju uvjeti davanja, primanja i vođenja evidencije o poklonima. Vezano za specijalizirana vozila preporučamo aktivniju ulogu Ministarstva, sukladno svojim nadležnostima, kako bi sve institucije donijele odgovarajuće pravilnike.

8.1.5. Troškovi zakupa

Ukupni izdaci na osnovu zakupa imovine i opreme u 2016. godini iznose 18.632.221 KM i manji su za 514.512 KM, odnosno 2,69% u odnosu na 2015. godinu. Najveći dio se odnosi na unajmljivanje prostora ili zgrada (14.242.436 KM), odnosno 76,43% od ukupnih izdataka, a ostali izdaci se odnose na unajmljivanje stanova (30.300 KM), skladišnog prostora (521.448 KM), parking prostora (412.517 KM), zakup za smještaj telekomunikacijske opreme (279.903 KM), unajmljivanje zemljišta (44.934 KM), unajmljivanje opreme (652.817 KM), unajmljivanje vozila (128.806 KM), unajmljivanje tornjeva, releja i antenskih stubova (1.669.204 KM) i unajmljivanje vodova i digitalnih kanala (649.856 KM). Najveće smanjenje ovih troškova ostvareno je na poziciji unajmljivanja prostora i zgrada u iznosu od 1.007.854 KM, odnosno 6,61%, najvećim dijelom kao rezultat izvršenih nabava objekata za smještaj institucija Bosne i Hercegovine, dok je najveće povećanje ostvareno na poziciji unajmljivanja opreme u iznosu od 472.851 KM.

U 2016. godini su nastavljene aktivnosti na osiguravanju trajnog smještaja institucija BiH. Donesena je Odluka o kupovini/nabavi objekta za smještaj institucija BiH u Sarajevu²⁵ (Dubrovačka broj 6) u koji bi trebalo biti smješteno 13 institucija, a poduzimane su i aktivnosti na kupovini objekata u Mostaru koje su nastavljene i u 2017. godini. Njihovom realizacijom, zatim realizacijom višegodišnjih kapitalnih ulaganja koja se odnose na izgradnju objekata za smještaj institucija BiH, očekivanja su da će troškovi zakupa, pored već ostvarenog napretka u ovoj oblasti, biti dodatno smanjeni, a čiji će se efekti moći procijeniti u narednom razdoblju. Međutim, još uvijek postoji značajan broj institucija koje nisu dugoročno riješile pitanje smještaja i koje izdvajaju značajna sredstva za ove namjene, a imale su odobrena sredstva na raspolaganju. Tu prije svega mislimo na Upravu za neizravno oporezivanje koja nije realizirala nabavu i opremanje objekta za Glavni ured i Regionalni centar u Banjoj Luci, niti je poduzimala bilo kakve aktivnosti u 2016. godini, iako su joj odlukama o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima bila odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 37.900.000 KM, kao i na Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (IDDEEA) kod koje su također identificirana značajna kašnjenja u realizaciji višegodišnjeg projekta izgradnje zgrade Agencije.

Također, smatramo da institucije, gdje god je to moguće, treba da razmotre mogućnosti za racionalizaciju troškova zakupa kroz smanjenje površine prostora koji se zakupljuje te kroz analizu ponude na tržištu maksimalno iskoriste poziciju države kao poželjnog zakupca.

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

²⁵ Službeni glasnik BiH broj: 93/16



8.1.6. Tekuće održavanje

Ukupni izdaci za tekuće održavanje (bez izdataka za održavanje vozila) u 2016. godini iznose 12.212.238 KM, što predstavlja povećanje od 2.539.819 KM odnosno 26,26% u odnosu na 2015. godinu. Najznačajniji izdaci odnose se na: materijal za popravak i održavanje zgrada (767.392 KM), materijal za popravak i održavanje opreme (1.436.849 KM), usluge popravka i održavanja zgrada (1.533.243 KM), usluge popravka i održavanja opreme (5.754.537 KM), usluge održavanja softvera (1.829.315 KM) i ostale usluge tekućeg održavanja (834.383 KM).

Procesom revizije kod pojedinih institucija uočeno je da se evidentiranje usluga implementacije softverskih rješenja ne vrši na jednoobrazan način jer ne postoje jasni kriteriji o tome šta predstavlja tekući, a šta kapitalni izdatak, što često za posljedicu ima evidentiranje na pogrešnim pozicijama te sukladno tome i neadekvatno planiranje ovih izdataka.

Imajući u vidu da se za ove namjene izdvajaju značajna sredstva, preporučamo donošenje naputka kojim bi se što jasnije definirali kriteriji o tome šta predstavlja tekući, a šta kapitalni izdatak, a sve u cilju jednoobraznog i pravilnog evidentiranja i boljeg planiranja proračunskih sredstava za ove namjene.

8.1.7. Ugovorene usluge

Neto izdaci na ime naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima: Ukupni neto izdaci na ime naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim odborima, vijećima, povjerenstvima i drugim radnim tijelima iz proračuna Institucija BiH u 2016. godini iznosili su 1.802.209 KM i manji su u odnosu na prošlu godinu za 1.199.778 KM zbog izmjena Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH²⁶, koje se odnose na visinu naknada za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim radnim tijelima. Za članstvo u odborima (upravni, nadzorni, savjetodavni i druga tijela) isplaćeno je 1.059.370 KM, a za članstvo u raznim povjerenstvima (interresornim radnim tijelima) isplaćeno je 742.838 KM.

Revizijom je utvrđeno da je nastavljena praksa evidentiranja pojedinih naknada na ove izdatke, a koje se suštinski ne odnose na izdatke za rad u odborima i povjerenstvima. Tako su i u 2016. godini na analitički konto Izdaci za rad upravnog, nadzornog odbora i drugih tijela knjižene plaće međunarodnih sudija u Ustavnom sudu BiH u iznosu od 172.522 KM te naknade članovima Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća u iznosu od 191.144 KM. Također je konstatirano da je kao i prethodne godine Tužiteljstvo BiH naknade za rad radnog tijela formiranog odlukom Vijeća ministara evidentiralo kao izdatke za ugovore o djelu (naknada za rad članovima Udarne grupe za borbu protiv trgovine ljudima i organizirane ilegalne imigracije u iznosu od 60.500 KM).

Ponovno preporučamo da se osigura jednoobrazno planiranje i evidentiranje ovih izdataka kod svih proračunskih korisnika, a u cilju točnog iskazivanja i izvješćivanja o izdacima po ovom osnovu.

Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima: Ukupni neto izdaci za angažiranje vanjskih suradnika u 2016. godini iznosili su 5.700.003 KM, od čega je na ime ugovora o djelu isplaćeno 3.973.758 KM (od toga se na neposrednu potrošnju odnosi 2.728.117 KM, a na programe posebnih namjena 1.245.641 KM), a po osnovu zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima 1.726.245 KM.

²⁶ Službeni glasnik BiH broj 88/15



U poređenju s prethodnom godinom ukupni izdaci su veći za 657.385 KM ili 13%, što je najvećim dijelom rezultat ograničenog upošljavanja u institucijama BiH na temelju donesenih zaključaka Vijeća ministara u 2016. godini.

Obavljanjem pojedinačnih revizija u 2016. godini su konstatirana ista ili slična zapažanja i nalazi kao i prethodnih godina, a odnose se na: angažman osoba na temelju ugovora o djelu vrši se krajnje netransparentno; u pojedinim slučajevima uposleni se nakon umirovljenja angažiraju putem ugovora o djelu kao i osobe koje su u stalnom radnom odnosu u institucijama BiH, bez da se, ako postoji potreba za obavljanjem takvih poslova, to pitanje rješava sukladno zakonskim propisima; angažiranje značajnog broja osoba na temelju ugovora o djelu za obavljanje istih ili sličnih poslova definiranih sistematizacijom radnih mjesta u kontinuitetu tijekom čitave godine, a kod pojedinih institucija i na duža vremenska razdoblja; u velikom broju institucija su ugovorene neprimjereno visoke naknade uzimajući u obzir opseg poslova za koje je izvršen angažman.

Institucije su poduzimale određene aktivnosti na unapređenju planiranja, kontrole i izvješćivanja, ali nema značajnijeg unapređenja u odnosu na stanje konstatirano u ranijim izvješćima revizije.

Imajući u vidu zakonska ograničenja u pogledu upošljavanja u institucijama BiH, mišljenja smo kako je potrebno prilikom odobravanja sredstava za angažiranje vanjskih suradnika vršiti detaljnije analize i voditi računa o opravdanosti i ekonomičnosti angažmana vanjskih suradnika.

8.2. Kapitalni izdaci

Zakonom o proračunu institucija BiH za 2016. godinu odobrena su sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 66.688.000 KM, koja podrazumijevaju kapitalne izdatke proračunskih korisnika. Zakonom odobreni iznos sredstava uvećan je za prestrukturirana i namjenska sredstva, uglavnom za višegodišnje kapitalne projekte, u iznosu od 242.510.483 KM. Ukupan korigirani proračun za kapitalne izdatke s uključenim namjenskim sredstvima iznosio je 309.198.483 KM, što je u odnosu na 2015. godinu više za 5.816.826 KM.

Kapitalni izdaci realizirani su u iznosu od 80.932.752 KM²⁷ ili 26% u odnosu na ukupan korigirani proračun, što predstavlja povećanje za 8,3 milijuna KM ili 11% u odnosu na prethodnu godinu.

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

²⁷ U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti



R. br.	Vrsta kapitalnih Izdataka	Odobreno proračunom	Prestrukt. i namjenska sredstva	Korigirani proračun	Realizirano	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7
1	Nabava zemljišta	400.000	478.720	878.720	153.736	17
2	Nabava građevina	22.755 000	147.196.423	169.951.423	38 058.122	22
3	Nabava opreme	25.763 000	35 366 603	61.129 603	27 471.961	45
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	20 000	1 000	21.000	21.000	100
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	12.687.000	12.693.512	25.380.512	12.957.996	51
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	5.063 000	11.867.788	16 930.788	2 269.937	13
I	Ukupno za proračunske korisnike	66.688.000	207.604.045	274.292.045	80.932.752	30
1	Nabava građevina – izravni transferi sa JRT	0	28.163.952	28.163 952	0	0
2	Nabava stalnih sredstava u obliku prava (izravni transferi s JRT)	0	6.742 486	6.742.486	0	0
II	Ukupno kapitalni Izdaci – izravni transferi s JRT	0	34.906.438	34.906.438	0	0
	UKUPNO KAPITALNI IZDACI	66.688.000	242.510.483	309.198.483	80.932.752	26

Nabava zemljišta u 2016. godini iznosi 153.736 KM ili 38% u odnosu na usvojeni Proračun, odnosno 17% u odnosu na korigirani proračun koji uključuje sva namjenska sredstva, što je približno na istoj razini kao u prethodnoj godini. Izvršenje predmetne stavke odnosi se na Upravu za neizravno oporezivanje BiH (139.768 KM) na ime eksproprijacije zemljišta za projekt Izgradnja GP Svilaj, kao i na Državnu agenciju za istrage i zaštitu BiH (13.968 KM).

Nabava građevina u 2016. godini realizirana je u iznosu od 38.058.122 KM, što u odnosu na korigirani proračun predstavlja 22%, a što je veće za 50% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Značajniji iznos nabave građevina u izvještajnom razdoblju odnosi se na Jedinicu za implementaciju Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH u iznosu od 28.347.793 KM na ime višegodišnjeg projekta za izgradnju Državnog zatvora, Agenciju za školovanje i stručno usavršavanje u iznosu od 3.297.961 KM na ime višegodišnjeg projekta izgradnje zgrade za smještaj Agencije, Ministarstvo vanjskih poslova BiH u iznosu od 2.930.436 KM (od čega je 1.380.793 KM na ime nabave zgrade u Zagrebu i 1.549.643 KM za nabavu zgrade u Beogradu), Upravu za neizravno oporezivanje u iznosu od 2.291.436 KM na ime izgradnje graničnih prijelaza Gorica i Ivanjica itd.

Nabava opreme u 2016. godini realizirana je u iznosu od 27.471.961 KM, što je 45% od korigiranog proračuna ili 11% većem iznosu u odnosu na prethodnu godinu. Značajnija izvršenja odnose se na Obavještajno-sigurnosnu agenciju (4.681.129 KM) na ime višegodišnjeg projekta nabave specijalne opreme i vozila, Ministarstvo obrane BiH (4.321.896 KM), Graničnu policiju BiH (2.529.760 KM), Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH (2.037.293 KM).

Nabava stalnih sredstava u obliku prava realizirana je u iznosu od 12.957.996 KM ili 51% od iznosa korigiranog proračuna, što je manje za oko 3,5 milijuna KM ili 22% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine.



Značajniji iznosi izvršenja odnose se na Ministarstvo komunikacija i prometa BiH (6.761.518 KM) na ime Microsoft licenci za potrebe Vijeća ministara i Upravu za neizravno oporezivanje BiH (3.846.372 KM) (od čega je 2.385.045 KM na ime višegodišnjeg projekta „Izrada nove porezne aplikacije u Informacijskom sustavu UNO“, a ostatak je jednokratna nabava).

Rekonstrukcija i investicijsko održavanje realizirani su u iznosu od 2.269.937 KM, manjem za oko 3 milijuna KM ili 57% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Najveće izvršenje se odnosi na Ministarstvo obrane BiH (1.437.253 KM).

8.2.1. Višegodišnji kapitalni projekti

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

U izvješću je navedeno da su za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata na raspolaganju bila sredstva u iznosu od **188.062.829 KM**, koja se sastoje od:

- prenesenih namjenskih sredstava iz 2015. godine u iznosu od 144.814.526 KM,
- odobrenih proračunskih sredstava u 2016. godini u iznosu od 34.092.892 KM,
- uplaćenih dodatnih sredstava donacija u iznosu od 9.155.411 KM.

Ukupan iznos raspoloživih sredstava, prema izvoru financiranja, se sastoji od proračunskih sredstava (152.798.213 KM), akumuliranog viška prihoda RAK-a (191.387 KM), namjenska sredstva iz prihoda od UMTS dozvola (3.227.713 KM), sredstva kredita (17.211.304 KM) i sredstva donacija i IPA grantova (14.634.212 KM).

Višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u iznosu od **48.345.820 KM** ili **25,7%** u odnosu na plansku veličinu. Neutrošena sredstva u iznosu od **139.630.295 KM** prenesena su u 2017. godinu²⁸. Po završetku dva projekta ostala su neutrošena sredstva u iznosu 86.714 KM.

Neutrošena sredstva za višegodišnje kapitalne projekte koja su odobrena u 2015. godini i ranijim godinama iznose **77.985.930 KM** i odnose se na projekte:

- Uprave za neizravno oporezivanje „Nabava i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka“ u iznosu od 37.900.000 KM,
- Ministarstvo obrane BiH „Projekt remont helikoptera za razdoblje 2013. – 2014.“ u iznosu od 7.480.000 KM“,
- Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka „Projekt izgradnje objekata Agencije u Banjoj Luci“ u iznosu od 5.099.185 KM,
- Služba za zajedničke poslove institucija BiH „Projekt smještaja institucija BiH“ u iznosu od 9.204.957 KM, projekt „Nabava zgrada za smještaj institucija BiH u Mostaru“ u iznosu od 7.000.000 KM i projekt „Projektiranje zgrade, sanacija i rekonstrukcija krova u zgradi Predsjedništva BiH“ u iznosu od 2.175.088 KM i
- Ministarstvo komunikacija i prometa BiH u iznosu od 9.126.700 KM, što se odnosi na Projekt digitalizacije.

Konstatiran je nizak stupanj realizacije višegodišnjih projekata u 2016. godini (25,7%) zbog kašnjenja u provođenju tenderskih procedura kod većine institucija BiH, zbog sporog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, kašnjenja realizacije projekta digitalizacije itd.

²⁸ Detaljna informacija o nerealiziranim projektima sadržana je Izvješću o izvršenju Proračuna institucija BiH za 2016. godinu



Pojedine institucije zadnjih godina nisu poduzimale aktivnosti u cilju realizacije ovih sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavu objekata. Tako, u godišnjem financijskom izvješću Uprave za neizravno oporezivanje za 2016. godinu nisu obrazloženi razlozi neiskorištavanja ovih sredstava, a i dalje se izdvajaju značajna sredstva za zakup dijela poslovnog prostora u Banjoj Luci (442.677 KM). Posljednja aktivnost koja je obavljena po ovom projektu odnosi se na raspisivanje javnog poziva za nabavu objekta u 2014. godini, dok u 2015. i 2016. godini nisu poduzimane nikakve aktivnosti u cilju pronalaženja adekvatnog rješenja za nabavu navedenog objekta. Problemi vezani za izgradnju zgrade Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka traju već duži niz godina (inicijalne aktivnosti pokrenute 2009. godine), a sama realizacija projekta izgradnje ide dosta sporo i neučinkovito.

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

Po pitanju realizacije preporuke iz Izvješća o reviziji izvršenja Proračuna Institucija za 2015. godinu, Ministarstvo je 19.06.2017. godine, Vijeću ministara uputilo Prijedlog Informacije o realizaciji višegodišnjih projekata u institucijama BiH radi upoznavanja Vijeća ministara sa problemima u realizaciji višegodišnjih projekata institucija BiH, s ciljem unapređenja procesa korištenja odobrenih sredstava.

I dalje preporučamo poduzimanje aktivnosti na uspostavljanju kvalitetnijeg procesa upravljanja kapitalnim projektima sukladno stvarnim potrebama za proračunskim sredstvima, te sustavnom reguliranju pitanja višegodišnjih projekata uz uspostavljanje mehanizama kontrole za efikasnije korištenje proračunskih sredstava.

Napominjemo da neefikasna realizacija kapitalnih projekata može imati za posljedicu poskupljenje istih i povećanje ukupnih troškova njihove realizacije, odnosno negativne efekte po javna sredstva.

8.3. Programi posebne namjene

Ukupni rashodi financirani iz Programa posebne namjene u 2016. godini iznose 71.072.334 KM, što predstavlja 7,8% učešća u ukupno izvršenim rashodima i izdacima ovog razdoblja i manji su za oko 6,3 milijuna KM u odnosu na prethodnu godinu.

Ukupni rashodi financirani iz programa posebnih namjena iskazani su kao rashodi proračunskih korisnika (70.413.856 KM) i programi posebnih namjena sa izravnih transfera i rezerviranja (658.478 KM).

Najveći dio ukupnih rashoda Programa posebne namjene odnose se na višegodišnje kapitalne projekte (48.345.820 KM) o kojima je već bilo riječi u prethodnom poglavlju, a ostatak (22.726.514 KM) su ostali programi posebnih namjena financirani najvećim dijelom iz donatorskih sredstava (IPA fondovi), ali i iz proračunskih sredstava i drugih fondova. Namjena i način realizacije i izvješćivanja ovih programa definirana je posebnim ugovorima s donatorima ili drugim aktima, a svrha istih je realizacija aktivnosti institucija BiH iz različitih oblasti rada institucija BiH.



8.4. Tekući grantovi i transferi

Ministarstvo je u Izvješću o izvršenju Proračuna iskazalo izvršenje tekućih grantova i transfera u iznosu od 16.612.382 KM, dok je iznos drugih tekućih transfera – izvršenje sudbenih presuda (5.396.402 KM) i kontribucije – članarine (6.796.826 KM) iskazalo posebno kao izravne transfere s JRT-a u Obrascu 2 Izvješća o izvršenju Proračuna (Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama) i Obrascu 3 Izvješća o izvršenju Proračuna (Pregled izvršenja proračuna po proračunskim korisnicima). Izvršenje tekućih grantova i transfera je u Obrascu 2 prikazano kao izvršenje proračunskih korisnika (15.310.368 KM), realizacija s izravnih transfera (13.135.652 KM) i rezerviranja (359.590 KM).

Izvršenje grantova u rashodima proračunskih korisnika: Proračunom odobrena sredstva za realizaciju tekućih grantova i transfera putem proračunskih korisnika iznosila su 16.319.000 KM. Odobreni iznos korigiran je za dodatna namjenska sredstva (sredstva odobrena prestrukturiranjem, donacije, namjenska sredstva) u iznosu od 8.082.750 KM, te je ukupan korigirani Proračun predviđen za realizaciju putem proračunskih korisnika iznosio 24.401.750 KM.

Realizirani iznos od 15.310.368 KM prikazan u rashodima proračunskih korisnika predstavlja 63% od korigiranog (raspoloživog) proračuna. Nizak postotak realizacije u odnosu na korigirani proračun ponovno je konstatiran u Fondu za povratak. Od ukupno raspoloživih 6.242.880 KM za programe povratka izbjeglica – udružena sredstva u Fondu za povratak u tekućoj godini realizirano je samo 1.043.021 KM.

Revizijom je konstatirano da proces planiranja grantova nije utemeljen na jasnim ciljevima koji se žele postići dodjelom istih niti na temelju adekvatnih analiza učinaka dodijeljenih grantova. Uočene su slabosti i u samom procesu dodjele grantova (uvjeti, kriteriji, izbor korisnika) te računovodstvenom evidentiranju odnosno definiranju razlike između grantova, transfera i sl., kao i izvješćivanju korisnika grantova o postignutim rezultatima i ispunjenju utvrđenih ciljeva te nepostojanje jedinstvene baze podataka o korisnicima grantova.

Preporučamo Ministarstvu da preispita postojeće propise kako bi osiguralo jasno i pouzdano evidentiranje grantova, da više pozornosti posveti planiranju i odobravanju grantova te da u suradnji sa drugim institucijama osigura mehanizam razmjene podataka o korisnicima grantova i adekvatne kontrole namjenskog utroška sredstava dodijeljenih krajnjim korisnicima.

S obzirom na to da se svake godine značajna sredstva izdvajaju za realizaciju tekućih grantova, u 2016. godini je provedena revizija učinka na temu "Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine" s ciljem da doprinese efikasnijem upravljanju grantovima u institucijama BiH. U izvješću su dane određene preporuke Vijeću ministara, Ministarstvu i institucijama BiH.

8.5. Kapitalni grantovi i transferi

Ukupno izvršenje kapitalnih grantova i transfera u 2016. godini iznosi 2.821.797 KM. Korisnici kapitalnih grantova i transfera su institucije drugih razina vlasti (2.665.575 KM) i pojedinci (156.222 KM).

Realizacija sredstava se odnosi na kapitalne transfere u Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH u naturalnom obliku (oprema) pravosudnim institucijama u BiH (1.570.789 KM), transfere i grantove Instituta za nestale osobe drugim razinama vlasti i pojedincima za



proces ekshumacije (738.303 KM), transfere Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH drugim razinama vlasti (458.486 KM), transfere Ureda koordinatora za reformu javne uprave drugim razinama vlasti (36.300 KM) te Ministarstvo obrane BiH na ime implementacije programa „Perspektiva“ (17.919 KM).

Kod pojedinih institucija tijekom revizije za 2016. godinu konstatirane su slabosti unutarnjih kontrola u dijelu realizacije kapitalnih grantova, odnosno obveze izvješćivanja o utrošku istih, te kod načina evidentiranja realiziranih sredstava po ovom osnovu zbog nepostojanja preciznih instrukcija i naputaka za unificirano evidentiranje istih.

Preporučamo da Ministarstvo preciznije definira način realizacije i evidentiranja izdataka s pozicije kapitalnih grantova u cilju jednoobraznog ponašanja institucija BiH.

9. Izravni transferi s Jedinственог računa trezora

Zakonom o proračunu institucija BiH za 2016. godinu²⁹ odobrena su sredstva za izravne transfere u iznosu od 20.279.000 KM. U tijeku godine vršena je promjena strukture rashoda u okviru ove pozicije te izvršen prijenos namjenskih sredstva iz prethodne godine, tako da su ukupna raspoloživa sredstva (korigirani proračun) iznosila 52.440.466 KM.

Izravni transferi s Jedinственог računa trezora izvršeni su u iznosu od 13.972.175 KM i manji su za oko 4,75 milijuna KM u odnosu na isto razdoblje prethodne godine.

Pregled planiranih i realiziranih izravnih transfera iz Proračuna institucija BiH za 2016. godinu:

Vrsta izravnog transfera s JRT	Korigirani proračun 2016.	Ostvareni kumulativni iznos za 2016.	Ostvareni kumulativni iznos za 2015.	% (3/2)
1	2	3	4	5
Članarine BiH u međuna. organizacijama	6.248.000	5.396.826	5.470.395	86,38
Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	3.166.696	726.486	785.801	22,94
Bankarski troškovi i negativne tečajne razlike	300.000	168.135	219.623	56,05
Isplata obveza po pravosnažnim sudbenim presudama	5.400.000	5.396.402	8.320.332	99,93
Sredstva za kreditni rejting Bosne i Hercegovine	201.000	195.145	193.417	97,09
Kamata po kreditu Makrofinancijske pomoći Europske komisije	410.000	390.292	390.302	95,19
Prostorno-projektna dokumentacija-Kondor Vc	6.742.486	0	789.713	0
Namjenska sredstva od UMTS-a	28.163.952	0	0	0
Fiskalno vijeće – udružena sredstva	162.394	82.950	175.393	51,08
Udio institucija BiH u financiranju rada KO SHJ	30.000	0	0	0
Izmirenje obveza prema UNDP-u	1.400.000	1.400.000	0	100
Sredstva iz tekuće prčuve Odluka VM 70/16	5.938	5.938	0	100
Sredstva iz tekuće prčuve Odluka VM 213/16	210.000	210.000	0	100
Tekući transfer drugim razinama vlasti – Sredstva za pomoć stanovništvu na područjima ugroženim poplavama u svibnju 2014. godine	0	0	1.344.202	0
Program realiziranja službene posjete poglavara Vatikana, Njegove svetosti pape Franje Bosni i Hercegovini	0	0	990.000	
Sredstva iz tekuće prčuve Odluka VM 140/15	0	0	40.000	
UKUPNO	52.440.466	13.972.174	18.719.177	26,64

²⁹ Službeni glasnik BiH broj 101/15



Uvidom u Izvješće o izvršenju Proračuna za 2016. godinu koje se odnosi na izravne transfere, možemo konstatirati, kao i prethodnih godina, kako se za određene pozicije daju detaljna obrazloženja za plaćanja s izravnih transfera, a za druge pozicije nema obrazloženja ili su ista kratka i štura (isplate po pravosnažnim sudbenim presudama).

9.1. Članarine Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama

Proračunom za 2016. godinu odobrena su sredstva za plaćanje kontribucija BiH u međunarodnim organizacijama u iznosu od 6.248.000 KM, ista su realizirana u iznosu od 5.396.826 KM.

Sukladno Instrukciji o načinu planiranja, vođenja evidencija, plaćanja i izvješćivanja o realiziranim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama od 22.12.2015., Ministarstvo vanjskih poslova BiH je zaduženo da vrši planiranje potrebnih sredstava za plaćanje članarina u međunarodnim organizacijama te da ažurno vodi Centralnu evidenciju članarina u međunarodnim organizacijama.

Na temelju dostavljene Centralne evidenciju članarina u međunarodnim organizacijama za 2016. godinu, ustanovljeno je da ista nije u potpunosti ažurirana, odnosno ne sadrži određene podatke kao što su vrijeme trajanja određenih članarina, u određenim slučajevima nije naveden datum prispjeća faktura u Ministarstvo vanjskih poslova BiH, datum upućivanja naloga u Ministarstvo financija i trezora BiH ili datum potvrde o uplati. Također, ista ne sadrži konačan iznos plaćenih članarina, tj. ne vrši se sravnjivanje evidencije sa stanjem u Glavnoj knjizi.

Sukladno dobivenom obrazloženju, Ministarstvu je prilikom izrade Proračuna za 2016. godinu dostavljena Projekcija obaveza BiH za članarine međunarodnim organizacijama za 2016. godinu, koja sadrži i iznos obaveza iz prethodne godine (447.287 KM). Ministarstvo nema uvida u iznos neplaćenih članarina čije se plaćanje očekuje u tijeku godine, odnosno ažurirana Centralna evidencija se ne dostavlja Ministarstvu.

Preporučamo da se sustav plaćanja članarina u međunarodnim organizacijama s izravnih transfera, a u suradnji s nadležnim Ministarstvom vanjskih poslova BiH, dodatno unaprijedi kroz jačanje kontrolnog mehanizma usklađenosti realiziranih izdataka za članarine sa Centralnom evidencijom članarina u međunarodnim organizacijama.

9.2. Izmirenje obaveza prema UNDP-u

Na temelju Memoranduma o razumijevanju između Vijeća ministara BiH i Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP), početkom 2016. godine je plaćena prva godišnja rata (1.400.000 KM) po osnovu zaostalih obaveza i plaćanje narednih desetogodišnjih kontribucija BiH prema UNDP-u.

Navedenim Memorandumom je regulirano plaćanje dosadašnjeg neizmirenog duga i plaćanje narednih desetogodišnjih kontribucija BiH prema UNDP-u (neizmireni dug 1997. – 31.12. 2015. i plaćanje tekućih GLOC godišnjih kontribucija za period 2016. – 2025. i sufinansiranje programa suradnje za razdoblje 2015. – 2019. i 2020. – 2024. godina) u ukupnom iznosu od 14.000.000 KM kroz 10 jednakih godišnjih rata od po 1.400.000 KM i to u razdoblju od 2016. do 2025. godine.



9.3. Isplata obveza po pravosnažnim sudbenim presudama

Ukupna raspoloživa sredstva u okviru pozicije Izravni transferi za isplatu obveza po pravosnažnim sudbenim presudama u 2016. godini iznosila su 5.400.000 KM, a realizirana su u iznosu od 5.396.402 KM. Iako su ovi izdaci u odnosu na prethodnu godinu manji za 2,9 milijuna, ipak izdaci za sudbene sporove i dalje predstavljaju značajan odliv sredstava iz proračuna institucija BiH. Prema raspoloživima informacijama isti nemaju tendenciju smanjenja, već naprotiv, sredstva planirana Zakonom o proračunu institucija BiH za 2017. godinu su znatno veća i iznose 8.500.000 KM. Prilikom planiranja isplata obveza po pravosnažnim sudbenim presudama koriste se projekcije Pravobraniteljstva BiH.

Realizirani izdaci u 2016. godini se uglavnom odnose na naknade štete po osnovu neosnovanog lišavanja slobode, naknade štete po osnovu zaključenih ugovora o javnim nabavama, naknada štete po osnovu izdavanja CEMT dozvola, nezakonitog prestanka radnog odnosa, naknade štete uslijed smrti uposlenog institucija BiH ili povrede na radu i sl., naknade zaslužnim sportistima zbog nepostupanja institucija BiH sukladno važećim propisima, naknada za produženi radnopravni status, topli obrok, prijevoz u pravosudnim institucijama i dr.

Izdaci po osnovu isplata obveza po pravosnažnim sudbenim presudama posljedica su brojnih sudbenih sporova koji se vode protiv institucija BiH pred nadležnim sudovima po raznim osnovama. Prema zvaničnim informacijama Pravobraniteljstva BiH, vrijednost sudbenih sporova protiv institucija BiH i Bosne i Hercegovine je značajno veća u odnosu na vrijednost sporova koje su pokrenule institucije BiH. Na temelju provedenih revizija u institucijama BiH, te informacija Pravobraniteljstva BiH, konstatirano je da se najveći broj sporova odnosi na sporove iz radno-pravnih odnosa tj. predmeti u kojima uposleni institucija BiH i institucije BiH tuže Bosnu i Hercegovinu po različitim osnovama (prijema na rad, obračuna plaća, obračuna pojedinih vrsta naknada, otkazi i sl.). Također, značajan je broj sporova radi naknade štete isplate duga te po ostalim osnovama.

Među značajnijim sporovima iz radno-pravnih odnosa koji se vode protiv institucija BiH su sporovi uposlenih u pravosudnim (sudbenim i tužiteljskim) institucijama na razini Bosne i Hercegovine radi retroaktivne isplate naknada za prijevoz na posao i s posla, topli obrok, odvojeni život, smještaj i ostalih naknada koje nisu definirane Zakonom o plaćama i naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH. Temelj za podnošenje tužbenih zahtjeva je Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, od 30.01.2013. i 28.03.2014. godine³⁰, kojom je Ustavni sud naložio Parlamentarnoj skupštini BiH da, najkasnije u roku 6 mjeseci od dana dostavljanja odluke uskladi Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH u pogledu naknada na ime troškova prijevoza, toplog obroka, smještaja i odvojenog života. Rok za izvršenje Odluke Parlamentarnoj skupštini je istekao 27. kolovoza 2013. godine, te je Ustavni sud BiH koncem 2013. godine prosljedio Tužiteljstvu BiH rješenje kojim se utvrđuje da Parlamentarna skupština nije u roku izvršila Odluku Ustavnog suda. Do dana završetka naše revizije navedene odluke Ustavnog suda BiH nisu izvršene, što za posljedicu ima brojne sudbene sporove uposlenih (sudije, tužitelji, stručno osoblje) u pravosudnim institucijama i isplatu značajnih dodatnih sredstava (kamate, troškovi spora) na teret Proračuna institucija BiH. Prema raspoloživim podacima, vrijednost ovih potraživanja po podnesenim tužbenim zahtjevima, iznosi oko 2,9 milijuna KM. Koncem 2016. godine donesena je pravosnažna presuda Suda BiH u korist uposlenih, a na teret proračuna

³⁰ Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-7/12 od 30.01.2013. godine i broj: U-29/13 od 28.03.2014. godine Ustavni sud BiH je utvrdio da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH nije sukladan članku 1/2 Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama članka 11/4 Ustava Bosne i Hercegovine, jer ne sadrži odredbe u pogledu naknade troškova za ishranu u tijeku rada, naknade troškova prijevoza na posao i prijevoza s posla, naknade za smještaj i naknade za odvojeni život.



institucija BiH u ukupnom iznosu bez zateznih kamata 225.980 KM, a i u tijeku 2016. godine je bilo isplata po ovom osnovu po pravosnažnim sudbenim presudama. Upoznati smo s tim da je u proceduri usvajanja bio Zakon o dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH, koji nije prošao, te da je u 2017. godini pokrenuta nova procedura u svezi s navedenim zakonom.

Sporovi u svezi naknade štete posljedica su postupanja institucija, a vezano za dana ovlaštenja iz okvira svoje nadležnosti. Određeni broj sporova proizlazi iz postupaka javnih nabava ili ugovora sklopljenih po završenoj proceduri javnih nabava, nedosljedne primjena zakona, slabosti funkcioniranja sustava unutar institucija, te niskog stupnja odgovornosti i domaćinskog ponašanja.

Također važno je i spomenuti tri međunarodna arbitražna postupka u kojima Pravobraniteljstvo BiH zastupa Bosnu i Hercegovinu. Riječ je o arbitražnom postupku koji se vodi po tužbi „Elektrogospodarstva Slovenije“ pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova u Washingtonu (v.s. 1.359.645.000 KM), arbitražnom postupak u kojem Pravobraniteljstvo zastupa Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, a koji se vodi pred stalnim Arbitražnim sudom u Hagu po tužbi „STRABAG AG“ Beč, Austrija (v.s. 1.256.158 KM), te arbitražnom postupku koji je pokrenut u tijeku 2016. godine od strane Vijadukt Portorož i drugih protiv Bosne i Hercegovine pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova u Washingtonu (v.s. 100.000.000 KM).

Vijeće ministara je zaključcima obvezalo Pravobraniteljstvo da sukladno svojim zakonskim nadležnostima poduzme sve potrebne aktivnosti na zaštiti interesa Bosne i Hercegovine, a proračunom Pravobraniteljstva za 2017. godinu su osigurana određena sredstva za neophodne aktivnosti u svezi s navedenim sporovima.

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

Također, Ministarstvo u Izvješću o izvršenju Proračuna za 2016. godinu nije na odgovarajući način objavilo podatke o sudbenim sporovima i problemima u ovoj oblasti.

Pored informacije o ukupnoj vrijednosti izvršenih sudbenih sporova, ponovno preporučamo da se u izvješću o izvršenju Proračuna transparentno izvještava o isplaćenim obvezama po pravosnažnim sudbenim presudama.

Također, Instrukcijom o sačinjavanju godišnjeg financijskog izvješća trebalo bi propisati obvezu institucijama BiH da u tekstualnom dijelu godišnjeg financijskog izvješća transparentno informiraju o sudbenim sporovima i potencijalnim obvezama po osnovu sudbenih sporova.

9.4. Namjenska sredstva od UMTS-a

Na temelju odluka Vijeća ministara BiH, izmirene su sve obveze GSM operatera na ime dodijeljenih dozvola za Univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave zaključno sa 2015. godinom, tako da u 2016. godini nije bilo ostvarenih prihoda od UMTS dozvola.

Prema Odluci o izmjeni i dopuni Odluke Vijeća ministara o načinu raspodjele sredstava uplaćenih na ime dodijeljene dozvole za univerzalne mobilne telekomunikacijske sustave³¹ iz 2013. godine, sredstva se usmjeravaju u omjeru 15% za razvoj sektora telekomunikacija, a 85% za financiranje pripreme i izgradnje cestovne infrastrukture.

³¹ Odluka broj 127/13 od 05 06 2013 godine



Sredstava od UMTS dozvola (85%) u razdoblju 2011. – 2015. godina raspoređena su odlukama Vijeća ministara³² u ukupnom iznosu od 48.010.443 KM i to na programe posebne namjene kod Ministarstva komunikacija i prometa BiH (44.782.730 KM) i Višegodišnja kapitalna ulaganja kod Uprave za neizravno oporezivanje BiH (3.227.713 KM). Ukupna realizacija raspoređenih sredstava u 2016. godini iznosila je 558.844 KM, a nerealizirana sredstva su prenesena u 2017. godinu.

Sredstva od UMTS dozvola za koja nisu donesene posebne odluke Vijeća ministara BiH (28.163.952 KM) u prethodnim godinama prenesena su u 2016. godinu. Kako ni u 2016. godini Vijeće ministara nije donijelo odluke o rasporedu ovih sredstava nije bilo ni realizacije istih, tako da su cjelokupna sredstva prenesena u 2017. godinu.

Dakle, ukupna nerealizirana namjenska sredstva koja su prenesena u 2017. godinu iznose 75.615.551 KM, a sastoje se od raspoređenih sredstava 47.451.599 KM (85%) na odobrene projekte i neraspoređenih sredstava 14.962.099 KM (85%) i 13.201.853 KM (15%).

9.5. Prostorno-projektna dokumentacija – Koridor Vc

Na temelju odluka Vijeća ministara BiH, izmirene su sve obveze GSM operatera na ime plaćanja vrijednosti GSM licenci za BiH zaključno sa 2012. godinom.

Sukladno članku 21. Zakona o proračunu institucija BiH za 2016. godinu, sredstva iz prethodnih godina u iznosu od 6.742.486 KM su namjenski prenesena u 2016. godinu za nastavak realizacije financiranja projektne dokumentacije za „Koridor Vc“. U tijeku 2016. godine nije bilo realizacije sredstava, tako da su ista prenesena u 2017. godinu.

U razdoblju obavljanja revizije o izvršenju proračuna za 2016. godinu prezentirana nam je Odluka o načinu raspodjele prenesenih namjenskih nerealiziranih sredstava uplaćenih na ime dodijeljenih GSM licenci³³. Odluka je donesena 29.12.2016. godine, a u Ministarstvo dostavljena 11.07.2017. godine sa naznakom „vrlo hitno“. Navedenom Odlukom se cjelokupan iznos neutrošenih sredstava od 6.742.486 KM raspodjeljuje na Federaciju Bosne i Hercegovine (2/3) i Republiku Srpsku (1/3) za realizaciju infrastrukturnih projekata koji su pojedinačno nabrojani. U Odluci je navedeno da će realizaciju izvršiti Ministarstvo financija i trezora BiH, bez preciznijeg navođenja na koji način će se izvršiti realizacija, odnosno kome će biti izvršene uplate i da li su korisnici sredstava dužni dostaviti izvješća o realizaciji projekata koji su navedeni u Odluci.

Smatramo da je prilikom donošenja sličnih odluka potrebno preciznije utvrditi način realizacije odluke, kao i potrebu da se dostave adekvatne informacije o utrošku sredstava.

9.6 Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova

Zakonom o proračunu za 2016. godinu u okviru Izravnih transfera odobrena je pozicija *Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova* u iznosu od 6.200.000 KM, a koja su realizirana u ukupnom iznosu od 3.759.790 KM ili 60% (uključujući alocirana sredstva proračunskim korisnicima u iznosu od 3.033.304 KM). Sredstva u iznosu od 6.200.000 KM planirana su na temelju dokumentacije tj. zaključenih sporazuma o realizaciji IPA projekata koje su institucije BiH dostavile Ministarstvu financija i trezora BiH, odnosno zaključenih sporazuma o realizaciji IPA projekata s Europskom komisijom.

³² Službeni glasnik BiH, broj 72/12, 49/13, 85/14

³³ Odluka Vijeća ministara BiH broj 359/16



Dio odobrenih sredstava u iznosu od 3.033.304 KM prenesen je u tijeku godine proračunskim korisnicima za sufinanciranje IPA projekata na temelju sporazuma koje su zaključile institucije BiH i Europska komisija.

Izvršenje sredstava u iznosu od 726.486 KM prikazano je u Obrascu 3. Pregled izvršenja proračuna po proračunskim korisnicima u okviru Izravnih transfera sa JRT na poziciji izdvojenih sredstava za povlačenje IPA fondova predstavlja sufinanciranje svih projekata iz programa "Programi zajednice" za 2016. godinu: Kreativna Europa, program Erasmus+, Europa za građane, Horizont 2020, Fiscalis 2020, Customs 2020, Cosme, Zdravlje za razvoj, Pravda, Pisa. Naime, Bosna i Hercegovina iz IPA fondova osigurava dio sredstava za plaćanje "ulazne karte" za učešća u programima Unije u iznosu 85% ulazne karte, a preostalih cca 15% se plaća iz Proračuna institucija BiH.

Na temelju financijskih izvješća može se zaključiti da je kod pojedinih proračunskih korisnika i dalje prisutan nizak stupanj realizacije odobrenih i raspoloživih sredstava u 2016. godini. Realizacija sredstava ovisi o dinamici realizacije aktivnosti planiranih projektom, od trajanja tenderskih procedura koje provodi Europska komisija i proračunski korisnici, ali i od efikasnosti planiranja sredstava gdje je na temelju navedenih parametara izvršenja evidentno da postoje slabosti i mogućnosti unapređenja u dijelu programiranja projekata. Smatramo i da transparentnost izvješćivanja o realizaciji IPA projekata nije na zadovoljavajućoj razini i da je treba unaprijediti.

I u ranijim izvješćima smo sugerirali potrebu poduzimanja aktivnosti na unapređenju planiranja sredstava za sufinanciranje IPA projekata te unapređenju transparentnosti izvješćivanja Institucija BiH o rezultatima i dinamici realizacije IPA projekata.

10. Tekuća pričuva proračuna

Zakonom o financiranju institucija BiH definirano je da Vijeće ministara, uz pribavljenu suglasnost Ministarstva, odlučuje o uporabi tekuće pričuve. Proračunsko izdvajanje za tekuću pričuvu ne smije prijeći iznos od 3% ukupnog Proračuna, izuzimajući iznos za servisiranje vanjskog duga.

Sredstva tekuće pričuve moguće je koristiti za financiranje hitnih i izvanrednih izdataka i programa koji nisu uvršteni u proračun, financiranje troškova međunarodnih sporova i arbitraža, financiranje novih institucija Bosne i Hercegovine i grantove neprofitnim organizacijama.

Ukupno odobrena sredstva za tekuću pričuvu proračunom za 2016. godinu iznosila su 1.459.000 KM od čega se 500.000 KM odnosi na rezerviranje za sufinanciranje Europskog zimskog olimpijskog festivala za mlade 2019. godine, a 959.000 KM na tekuće pričuve. Iznos od 215.938 KM realiziran je kroz izravne transfere s Jedinственог računa trezora na temelju pojedinačnih zahtjeva neprofitnih organizacije bez unaprijed utvrđenih kriterija, 383.000 KM je odobreno proračunskim korisnicima za financiranje hitnih i izvanrednih izdataka i programa koji nisu planirani proračunom, a iznos od 359.590 KM odnosi se na interventno korištenje sredstava tekuće pričuve na temelju odluka članova Predsjedništva BiH. Dakle, u 2016. godini ukupno su odobrena i realizirana sredstva tekuće pričuve u iznosu od 958.528 KM.

Dio nedostajućih sredstava za izmirenje obveza u tekućoj godini određene institucije su pokušale osigurati iz proračunske pričuve (Sud, Tužiteljstvo, Ured za razmatranje žalbi). Zbog nedostatnog iznosa tekuće pričuve u 2016. godini samo je djelomično pokriven dio obveza u Tužiteljstvu (190.000 KM) i Uredu za razmatranje žalbi (31.000 KM), tako da u 2016. godini u navedenim institucijama nisu evidentirani tekući rashodi i obveze u iznosu od 983.753 KM i iste su prenesene u 2017. godinu.



11. Obračun viška prihoda

Razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka za financiranje institucija BiH (936.010.924 KM) i realiziranih rashoda (909.967.586 KM) u 2016. godini iskazana je u iznosu od **26.043.338 KM** (odnosi se na fond 10, 20, 30, 40, 50). Razlika između ostvarenih prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (727.893.259 KM) i rashoda za servisiranje vanjskog duga BiH (723.125.663 KM) u tekućoj 2016. godini, predstavlja višak prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga BiH u iznosu od 4.767.596 KM (odnosi se samo na fond 40). Dakle, ukupan višak prihoda nad rashodima Proračuna Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu iznosi **30.810.934 KM**.

Na temelju podataka o prenesenom akumuliranom višku prihoda iz prethodnih godina uključujući vanjski dug u ukupnom iznosu od **383.216.845 KM** (ovaj iznos je korigiran za 1.338.346 KM u odnosu na završno stanje prethodne godine radi povrata preostalog iznosa sredstava donatorima, povrata uplata od različitih pristojbi i dr.) te ostvarenog viška prihoda nad rashodima institucija BiH u 2016. godini u iznosu od **26.043.338 KM** i ostvarenog viška prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga od **4.767.596 KM**, utvrđen je ukupan akumulirani višak prihoda u iznosu od **412.689.433 KM**.

Akumulirani višak prihoda obuhvaća sljedeće iznose:

Redni broj	Opis	Iznos u KM
1	Akumulirani višak prihoda nad rashodima institucija BiH iz prethodnih godina	380.034.912
2	Akumulirani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga iz prethodnih godina	3.181.933
3 (1+2)	Ukupan akumulirani višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina	383.216.845
4	Korekcije viška prihoda u tijeku 2016. godine	-1.338.346
5	Ostvareni prihodi institucija BiH u 2016. godini	936.010.924
6	Realizirani rashodi institucija BiH u 2016. godini	909.967.586
7 (5-6)	Višak prihoda nad rashodima institucija BiH u 2016. godini (financijski rezultat institucija BiH u 2016. godini)	26.043.338
8	Ostvareni prihodi za servisiranje vanjskog duga u 2016. godini	727.893.259
9	Realizirani rashodi za servisiranje vanjskog duga u 2016. godini	723.125.663
10 (8-9)	Višak prihoda nad rashodima za servisiranje vanjskog duga u 2016. godini (financijski rezultat ostvaren za servisiranje vanjskog duga u 2016. godini)	4.767.596
11 (7+10)	Ukupan višak prihoda nad rashodima u 2016. godini (Ostvareni financijski rezultat Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu)	30.810.934
12 (3+4+11)	UKUPAN AKUMULIRANI VIŠAK PRIHODA	412.689.433

Korištenje sredstava akumuliranog viška prihoda je uvjetovano postojećim propisima kojima je regulirana njihova primjena (odluke Vijeća ministara BiH, Zakon o proračunu institucija BiH za 2016. godinu, Zakon o financiranju institucija BiH i dr.). Ukupan akumulirani višak prihoda klasificiran po fondovima obuhvaća sljedeće:

Na fondu 10 (opći fond proračunskih sredstava) akumulirani višak prihoda je **262.323.759 KM**. Od toga iznos od 131.575.684 KM su rezervirana sredstva za višegodišnje projekte čija će se realizacija nastaviti u 2017. godini, 5.779.677 KM su namjenska sredstva Fonda za povratak, 5.056.461 KM su ostala namjenska sredstva iz proračuna, 60.324.000 KM su sredstva za izvor financiranja fonda 10 za 2017. godinu sukladno Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2017. godinu i ostatak od 59.587.937 KM se odnosi na prijenos u pričuve 2017. godine.



Na fondu 20 (fond obuhvaća prihode odnosno rashode po posebnim propisima) akumulirani višak prihoda je **36.400.269 KM**. Od toga iznos od 11.840.157 KM je ostatak akumuliranog neraspoređenog viška prihoda Regulatorne agencije za komunikacije BiH na kraju 2016. godine, 788.673 KM je dio raspoređenog viška prihoda na projekat Regulatorne agencije za komunikacije BiH, 13.480.645 KM je dio neutrošenog prenesenog viška prihoda Ministarstva komunikacija i prometa BiH, 10.099.408 KM je višak prihoda nad rashodima Direkcije za civilno zrakoplovstvo BiH i 191.387 KM je višak prihoda Regulatorne agencije za komunikacije BiH za višegodišnje projekte.

Na fondu 30 (fond obuhvaća donacije i grantove) akumulirani višak prihoda je **40.869.145 KM**. Od toga iznos od 36.318.298 KM predstavlja nerealizirane namjenske donacije, grantove, transfere od drugih razina vlasti i udružena namjenska sredstva kod korisnika, iznos od 4.653.321 KM su višegodišnji projekti, a ostatak čine sredstva koja se ne prenose te sredstva koja se ne vraćaju donatoru. *U narativnom dijelu Izvješća smo uočili pogrešno navođenje iznosa ukupnog akumuliranog viška prihoda fonda 30 u odnosu na stvarni iznos, što predstavlja grešku tehničke prirode (u Izvješću je navedeno 41.379.927 KM, a treba da stoji iznos od 40.869.145 KM).*

Na fondu 40 (fond obuhvaća kreditna odnosno sredstva za servisiranje vanjskog duga) akumulirani višak rashoda je **9.261.776 KM**. Od toga iznos od 17.211.304 KM predstavlja rashode iz kreditnih sredstava za izgradnju državnog zatvora, a 7.949.528 KM je ukupan višak prihoda za servisiranje vanjskog duga.

Na fondu 50 (fond obuhvaća posebne projekte čija sredstva se koriste za posebne namjene – UMTS, GSM) akumulirani višak prihoda je **82.358.036 KM**. Od toga iznos od 72.405.647 KM su namjenska nerealizirana sredstva na ime dodijeljenih UMTS dozvola, iznos od 3.209.903 KM je iskazan na višegodišnjim projektima koja se namjenski prenose u 2017. godinu, te iznos od 6.742.486 KM je ostatak namjenski nerealiziranih sredstava iz prihoda od GSM licenci koji se prenosi u 2017. godinu.

U Izvješću o izvršenju Proračuna za 2016. godinu su iskazana zbirna stanja akumuliranog viška prihoda nad rashodima (prenesena stanja iz prethodnih godina s korekcijama u tijeku 2016. godine) i financijskog rezultata za 2016. godinu, što odgovara stanju u Glavnoj knjizi trezora (konta 511122 – Raspored viška prihoda i 5911 – Neraspoređeni višak prihoda i rashoda).

12. Upravljanje Jedinstvenim računom trezora

Zakonom o financiranju 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. Na kraju radnog dana, ili čim to bude tehnički moguće, sva gotovina s ovih računa prebacuje se na depozitni račun u Centralnoj banci BiH.

Računi i plaćanja sa JRT-a: Plaćanja u 2016. godini su se odvijala prema planiranoj dinamici, nije bilo problema s likvidnošću, zbog čega nije bilo potrebno primjenjivati odredbe članka 18. Zakona o financiranju institucija BiH kojim su regulirane isplate prema utvrđenom rasporedu prioriteta.



Plaćanje obveza proračunskih korisnika i podizanje gotovine za potrebe proračunskih korisnika vršeno je putem transakcijskih računa u bankama sa kojima su na snazi bili ranije zaključeni ugovori. Na temelju podataka o stanjima na transakcijskim računima, primijetili smo da su i tijekom 2016. godine iskazana značajna salda. Ministarstvo je internim aktom iz listopada 2016. godine utvrdilo načela donosa sredstava na transakcijske račune, prijenosa sredstava sa depozitnih na transakcijske račune i prijenosa sredstava na račun kod Centralne banke BiH u cilju uspostavljanja i održavanja nultog salda transakcijskih računa. Nakon donošenja spomenutog internog akta može se konstatirati da su salda na računima smanjena u odnosu na prethodno razdoblje, a testirani dnevni saldo računa se najvećim dijelom odnosi na sredstva koja su transferirana sa depozitnih na transakcijske račune, sa kojih se naredni radni dan prenose na račune kod Centralne banke.

Preporučamo daljnji nastavak aktivnosti na unapređenju poslovanja preko poslovnih banaka, praćenje realizacije i dosljednu primjenu ugovorenih obveza koje su banke preuzele u pogledu transferiranja sredstava na depozitni račun u Centralnoj banci BiH.

Izdaci bankarskih usluga: Izdaci bankarskih usluga realizirani su na temelju ugovora sa bankama koji su zaključeni u 2013. godini na razdoblje od tri godine. Ispostavljeni računi banaka za troškove platnog prometa unose se u sustav, nakon čega se vrši njihovo plaćanje (osim Raiffeisen banke koja vrši automatsko skidanje s računa), bez kontrole fakturiranih u odnosu na ugovorene usluge u pogledu broja transakcija. Prema raspoloživim informacijama, u Odsjeku za upravljanje Jedinostvenim računom trezora vrši se kontrola ugovorenih cijena, ali ista nije i formalno dokumentirana (u vidu ovjere ispostavljenog računa ili neke druge isprave). U tijeku obavljanja revizije prezentirana nam je prepiska internog karaktera iz 2017. godine u kojoj se potvrđuje da su fakturirane usluge sukladno ugovorenim cijenama. Pored kontrole cijena, nije osigurana ni kontrola broja fakturiranih transakcija, za koje je potrebna dogradnja sustava kako bi se obuhvatile sve bankovne transakcije za koje banka naplaćuje proviziju. Procedura izbora dobavljača za nadogradnju sustava je okončana, a u tijeku je implementacija usluge nadogradnje informacijskog sustava.

Neophodno je nastaviti s aktivnostima na osiguranju uvjeta za kontrolu fakturiranih bankarskih usluga.

Planovi novčanih tijekova: Ministarstvo je nadležno za pripremu planova novčanih tijekova kojim se projicira priliv i odliv sredstava s Jedinostvenog računa trezora. Planovi se pripremaju kvartalno i mjesečno, na temelju iskustva i povijesnih podataka, kao i podataka iz proračuna. Planovi za prva tri kvartala 2016. godine nisu sadržavali analizu o odstupanjima između stvarnih novčanih tijekova u odnosu na planirane. U planu novčanih tijekova za IV. kvartal 2016. godine sačinjena je analiza stvarno ostvarenih priliva i odliva s računa, te su značajna odstupanja utvrđena kod projiciranih rashoda i utvrđeni razlozi za odstupanja. Ministarstvo je krajem studenog 2016. godine donijelo Proceduru izrade plana novčanih tijekova i način prezentiranja plana novčanih tijekova koja je zasnovana na Zakonu o financiranju institucija BiH i internom naputku za izradu plana novčanih tijekova. Ovom procedurom je preciznije propisan postupak i način izrade plana novčanih tijekova odnosno načina prezentacije izrađenog plana novčanih tijekova.

Preporučamo da se nastavi s aktivnostima na unapređenju planova novčanih tijekova sukladno propisanim internim aktima Ministarstva te korištenje svih izvora koji će omogućiti detaljnu analizu ostvarenja u odnosu na planirani novčani tijek za razdoblje koje prethodi sačinjenom planu.



Investiranje javnih sredstava: U tijeku 2015. godine oročena su sredstva u iznosu od 120.000.000 KM, a po isteku ugovora s poslovnim bankama sredstva su vraćena na račun Ministarstva. Po osnovu oročavanja sredstava ostvarena je kamata u iznosu od 592.493 KM.

Sredstva koja se čuvaju na Jedinostvenom računu trezora, a koja nisu u danom trenutku potrebna za proračunske namjene Ministarstvo može investirati u određene instrumente (odobrene investicije) utvrđene člankom 31. Zakona o financiranju u institucijama BiH.³⁴ Po tom osnovu je Ministarstvo u listopadu 2016. godine oročilo sredstva u iznosu od 60.000.000 KM u četiri poslovne banke koje su izabrane javnim nadmetanjem. Na temelju dostupnih podataka, pored realiziranih kratkoročnih plasmana, na računima je bilo sredstava koja su se također mogla plasirati. Plasmani planirani za IV. kvartal nisu realizirani do kraja godine, a novih plasmana nije bilo ni do okončanja procesa revizije.

Prethodnih godina smo također ukazivali na potrebu jačanja procesa upravljanja sredstvima koja nisu neophodna u kratkom roku, te ponovno preporučamo Ministarstvu da se ovom procesu posveti sa dužnom pozornošću, vodeći pritom računa o rizicima plasmana i njihovom maksimalnom reduciranju.

Postupak izbora poslovnih banaka za kratkoročno plasiranje sredstava: Izbor poslovnih banaka za kratkoročno plasiranje sredstava u iznosu od 60.000.000 KM izvršen je javnim nadmetanjem, primjenom odredbi Zakona o financiranju. U postupku su utvrđeni lotovi na temelju razdoblja oročavanja (četiri lota) i kriterij dodjele ugovora po osnovu ekonomski najpovoljnije ponude koja predstavlja „najveći godišnji prihod po osnovu ostvarene kamate“. Poslovne banke su bile u obvezi da dostave ponude za sva četiri lota, a ocjena ponuda je izvršena kombinacijom najpovoljnijih ponuda banaka za svaki od lotova, na način da se ostvari najveći prihod. Sa četiri poslovne banke su zaključeni ugovori na temelju kojih je ugovoren godišnji iznos kamate od 348.000 KM.

Prilikom izbora poslovnih banaka uočili smo, kao i prethodnih godina, znatna odstupanja kod ponuđenih kamatnih stopa za isti lot. S obzirom na potrebu diversifikacije rizika, u konkretnom slučaju su izabrane i banke koje su ponudile npr. 0,11% kamatu u lotu u kome je najveća ponuđena kamata iznosila 0,36% ili 0,60% u lotu u kome je najveća kamata iznosila 1,26%.³⁵ Spomenuta procedura izbora poslovnih banaka provedena je prije dostavljanja našeg izvješća za 2015. godinu, pa je preporuku o mogućnosti utvrđivanja donje granice kamatnih stopa Ministarstvo razmatralo kao opciju za drugi plasman sredstava, ali isti nije realiziran u 2016. godini.

Mada se Ministarstvo rukovalo kriterijem najveće godišnje kamate koja je postignuta kombinacijom ponuda banaka za različite lotove, i dalje smo mišljenja da bi prilikom provođenja procedure izbora usluga oročavanja trebalo razmotriti mogućnost utvrđivanja donje granice kamatnih stopa po lotovima.

Postupak izbora dobavljača za usluge platnog prometa: U listopadu 2016. godine pokrenuta je procedura za izbor poslovnih banaka za pružanje usluga za institucije BiH koje se odnose na prikupljanje javnih prihoda, isplate sredstava u zemlji i inozemstvu i izvješćivanje o uplatama i isplatama javnih prihoda i izvršenim isplatama sa transakcijskih računa.

Procedura je provedena primjenom Zakona o financiranju u institucijama BiH, a ugovori su zaključeni sa četiri banke koje su dostavile najbolje ocijenjene prihvatljive ponude. Ponude su dostavljene na temelju procijenjenog godišnjeg broja transakcija za različite vrste usluga, a ugovori su zaključeni na razdoblje od tri godine.

³⁴ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

³⁵ Postotci se odnose na godišnju kamatnu stopu



Ministarstvo je razmatralo objedinjavanje procedura izbora poslovnih banaka za kratkoročno plasiranje sredstava i obavljanje usluga platnog prometa, ali se opredijelilo da navedene usluge i dalje provodi kroz dva odvojena postupka. Prema obrazloženjima, razlozi za ovakvo opredjeljenje je nepodudaranje razdoblja na koji se zaključuju ugovori za plasman sredstava (ugovori do godinu dana) i obavljanje platnog prometa (trogodišnji ugovori), te uvjetovanje zaključivanja ugovora po jednom osnovu sa zaključivanjem ugovora po drugom osnovu.

13. Bilanca stanja

Prema Zbrojnoj bilanci stanja ukupnu aktivu (1.313.515.447 KM) čine stanja na kontima gotovine, kratkoročnih potraživanja, razgraničenja i zaliha u ukupnom iznosu od 568.839.204 KM (novčana sredstva 490.800.444 KM, kratkoročna potraživanja 12.484.961 KM, kratkoročni plasmani 61.843.612 KM, financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 117.825 KM, kratkoročna razgraničenja 3.592.362 KM) i stalna sredstva 744.676.243 KM (neotpisana vrijednost stalnih sredstava 726.238.532 KM; neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana 18.430.101 KM; neotpisana vrijednost vrijednosnih papira 7.610 KM).

Iznos pasive (1.313.515.447 KM) je uravnotežen s iznosom aktive i čine je kratkoročne obveze i razgraničenja u ukupnom iznosu od 117.971.387 KM (kratkoročne tekuće obveze 35.582.116 KM; obveze po osnovu vrijednosnih papira 160 KM; obveze prema uposlenim 52.816.912 KM; financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 2.231.460 KM; kratkoročna razgraničenja 27.340.739 KM), dugoročne obveze i razgraničenja 36.769.604 KM i izvore sredstava u iznosu od 1.158.774.456 KM (izvori sredstava 1.109.044.633 KM; ostali izvori sredstava 18.918.779 KM; izvori sredstava pričuva 110 KM; neraspoređeni višak prihoda nad rashodima 30.810.934 KM, što je obrađeno kroz točku 11. Izvješća).

Zbrojna bilanca stanja Institucija BiH na dan 31.12.2016. godine prikazan je u prilikama izvješća.

Obavljenom revizijom je utvrđeno da je sačinjena analiza svih pozicija Zbrojne bilance stanja institucija BiH na 31.12.2016. godine. Međutim, kao što je konstatirano i u prethodnim godinama sadržaj ove analize je uopćen bez sadržajnog osvrta na segmente koji su knjigovodstveno evidentirani na šifri Trezora. U okviru pojedinačnih pozicija Zbrojne bilance stanja i dalje postoje nejasna i nedokumentirana salda.

Preporučamo da se intenziviraju aktivnosti na rješavanju spornih salda u okviru pojedinih bilančnih pozicija u cilju transparentnog i pouzdanog financijskog izvješćivanja.

Također je potrebno nastaviti aktivnosti na poboljšanju sadržaja obrazloženja pozicija Zbrojne bilance stanja s posebnim osvrtom na knjigovodstvena stanja evidentirana na šifri Trezora u cilju prezentiranja bitnih informacija kao temelja za pouzdano izvješćivanje.



- **Aktiva**

Analizom pojedinačnih pozicija Zbirne bilance stanja, tijekom revizije smo konstatali sljedeće:

Novčana sredstva su iskazana u iznosu od 490.800.444 KM, što je za 92.362.500 KM (ili 23%) više u odnosu na 2015. godinu. Prema prezentiranim informacijama, na ovo povećanje je utjecalo manje izvršenje Proračuna od planiranog, smanjenje sredstava na kratkoročnim plasmanima u vidu oročenja (za 60.369.924 KM) i druga kretanja. U okviru ove skupine konta evidentan je značajan promet putem gotovinskih transakcija. Ministarstvo analizira mogućnost iznalaženja odgovarajućeg rješenja za upravljanje blagajničkim poslovanjem koje će se implementirati za sve institucije BiH.

Kratkoročna potraživanja su evidentirana u iznosu od 12.484.961 KM, što je manje za 5.752.628 KM (ili 32%) u odnosu na prethodnu godinu. Značajnija potraživanja se odnose na potraživanja od pravnih osoba (4.020.348 KM), ostala potraživanja (8.810.916 KM), ispravka vrijednosti potraživanja (389.701 KM) i drugo.

Revizijom u institucijama BiH je konstatirano da je pitanje potraživanja i dalje otvoreno i da postoje slabosti unutarnjih kontrola upravljanja istim te da nije osigurano potpuno poštovanje računovodstvenih pravila i načela kako bi iskazana salda na bilančnim pozicijama bila točna i odražavala stvarno stanje (primjerice potraživanja s negativnim saldov, kratkoročna potraživanja starija od godinu dana i sl.).

Također smo konstatali da kod proračunskih korisnika uglavnom ne postoje pouzdane i sveobuhvatne evidencije o potraživanjima institucija (npr. potraživanja po pravosnažnim sudbenim presudama, po sporazumima sa nižim razinama vlasti i drugim subjektima i sl.).

Preporučamo Ministarstvu da u suradnji s institucijama BiH uspostavi pouzdane evidencije o svim potraživanjima Institucija BiH, transparentno izvješćuje o istima, odnosno unaprijedi sustav unutarnjih kontrola upravljanja potraživanjima.

Kratkoročni plasmani iznose 61.843.612 KM i manji su za 60.369.924 KM (ili 49%) u odnosu na 2015. godinu. Ovo stanje je posljedica smanjenja iznosa oročenih sredstava kod komercijalnih banaka na 31.12.2016. godine. Naime, kod četiri komercijalne banke (izabrane putem javnog natječaja) je izvršeno oročavanje sredstava u ukupnom iznosu od 60.043.907 KM (po 15. milijuna KM na razdoblje od 60, 90, 120 i 180 dana). U okviru skupine konta 14 evidentiran je iznos od 1.710.809 KM koji se odnosi na depozite kod drugih pravnih osoba, a od čega se najveći dio (1.608.395 KM) odnosi na depozite za unajmljivanje poslovnih prostora i stanova uposlenih u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Ministarstva vanjskih poslova BiH, na depozit kod Stalnog suda za arbitražu u Hagu u predmetu Strabag AG protiv Ministarstva komunikacija i prometa BiH (146.687 KM). Također, u okviru ove grupe konta evidentirano je na poziciji sumnjiva i sporna potraživanja u iznosu od 30.374 KM, a što se odnosi na bilančnu poziciju kratkoročnih plasmana u okviru Agencije za promociju inozemnih investicija za sredstva Agencije blokirana kod Hercegovačke banke.

Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike Proračuna institucija u okviru grupe konta 14 – kratkoročni plasmani definira evidentiranje danih kratkoročnih kredita, kratkoročnih oročenih depozita i ostalih plasmana do godine dana. Međutim, kod pojedinačnih korisnika i dalje se određena stanja prenose iz godine u godinu, tako da se ne mogu više smatrati kratkoročnim plasmanima.



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

Prema raspoloživim podacima evidentiranim u konsolidiranoj bruto bilanci, na 31.12.2016. godine ukupna vrijednost klase 2 – zalihe iznosi 414.608.557 KM, zalihe materijala i robe i zalihe sitnog inventara u iznosu od 16.698.703 KM, a koje su otpisane u cijelosti.

U kontekstu ranije danih preporuka revizije za implementirani modul zaliha kao pretpostavke za uspostavljanje odgovarajućeg sustava efikasnog upravljanja zalihama materijala, roba i sitnog inventara, Ministarstvo je poduzimalo aktivnosti prilagođavanja modula zaliha za potrebe Ministarstva obrane BiH. Prema prezentiranim informacijama, u tijeku su razmatranja mogućnosti pripreme drugih institucija koje bi mogle koristiti modul.

Tijekom revizije Ministarstva obrane konstatirano je da se koristi Modul za praćenje zaliha, mada dio zaliha (oko 4000 stavki) se još uvijek prati kroz raniji sustav zaliha, jer zbog neusklađenosti nomenklature nije bio moguć unos u novi modul. Aktivnosti usklađivanja nomenklature se sporo provode.

Preporučamo da Ministarstvo intenzivira aktivnosti na uspostavljanju sveobuhvatnog evidentiranja i praćenja zaliha u okviru jedinstvenog modula zaliha u Ministarstvu obrane BiH te pokrene sve potrebne aktivnosti i kod ostalih institucija BiH u cilju konačnog uspostavljanja efikasnog sustava upravljanja zalihama.

Stalna sredstva: Neotpisana vrijednost stalnih sredstava je iskazana u iznosu od 726.238.532 KM, od čega se na institucije BiH odnosi 654.908.488 KM, a na šifru Trezora u Ministarstvu 71.330.044 KM, koja se odnose na stalna sredstva u obliku prava čiji saldo se ne mijenja godinama i na koja nije obračunata amortizacija.

Revizijom pojedinačnih proračunskih korisnika konstatirali smo da, kao i u ranijem razdoblju, postoje određene slabosti u procesu evidentiranja stalnih sredstava, pa tako je, primjerice, u Ministarstvu obrane BiH evidentiran iznos na poziciji sredstava u pripremi (20.739.827 KM) koji se najvećim dijelom odnosi na investicijska ulaganja u objekte koji nisu evidentirani u poslovnim knjigama Ministarstva, te oprema u pripremi (5.753.869 KM) koji također obuhvaća investicijska ulaganja u objekte koji nisu evidentirani u poslovnim knjigama Ministarstva zbog postojeće problematike državne imovine. Također, stanje stalnih sredstava u Ministarstvu obrane nije konačno jer postoje sredstva naslijeđena od bivših entitetskih ministarstava koja se još uvijek vode u materijalnim evidencijama i posebnom programu u Zajedničkom štabu, a za koje nije izvršena konačna procjena vrijednosti kako bi ista bila evidentirana u poslovne knjige (u tijeku 2017. godine je izvršeno evidentiranje namještaja i kuhinjsko-trpezarijske opreme (KTB) ukupne procijenjene nabavne vrijednosti 4.398.575 KM, a izvršene su i procjene vrijednosti naoružanja u iznosu od cca 64.094.509 KM i informatičke opreme i sredstava veze 3.254.000 KM³⁶ itd.).

Pored toga, još uvijek nije riješeno pitanje evidentiranja u poslovnim knjigama objekta i zemljišta koje koriste pravosudne institucija BiH, za koje je pravo vlasništva i korištenja utvrđeno Odlukom visokog predstavnika³⁷.

³⁶ Istaknuto je da procijenjene vrijednosti mogu pretrpjeti određene korekcije do konačnog učitavanja istih u poslovne evidencije Ministarstva obrane BiH. Odgovornost za procjenu materijalnih sredstava je na Ministarstvu obrane BiH i revizija se nije upuštala u pojedinačne procjene vrijednosti istih.

³⁷ Naime, Odlukom visokog predstavnika (Broj 44/02 od 16.10.2002. godine, Službeni glasnik BiH, broj 33/02) utvrđeno je pravo vlasništva i pravo korištenja zgrada i zemljišta u kompleksu u kome je smješten Sud, Tužiteljstvo, Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH i dr. Pravo vlasništva na zgrade, infrastrukturu, pomoćne objekte i zemljište je dodijeljeno Bosni i



Ministarstvo je u 2013. godini upućivalo dopis Službi za zajedničke poslove institucija BiH u pogledu rješavanja navedenog pitanja, međutim, isto nije riješeno. *S obzirom na to da objekte i zemljište koristi veći broj institucija, mišljenja smo da je u suradnji s nadležnim institucijama potrebno riješiti pitanje u čijim poslovnim knjigama će se izvršiti evidentiranje istih.*

Od ukupne nabavne vrijednosti stalnih sredstava Instituta za mjeriteljstvo BiH, sredstva ukupne vrijednosti od 4.154.449 KM se odnose na sredstva koja su dana na uporabu određenim laboratorijama, a da pri tome nisu definirana međusobna prava i obveze. Nadalje, u vanbilančnoj evidenciji Uprave za neizravno oporezivanje BiH prikazana je ostala imovina (sadašnje vrijednosti 69.681.620 KM) koju Uprava koristi, a koja potječe iz bivših entitetskih carinskih uprava.

U poslovnim knjigama Parlamentarne skupštine BiH iskazano je stanje sredstava u pripremi na 31.12.2016. godine u iznosu od 10.731.048 KM, koje se odnosi na ulaganja u adaptaciju zgrade i trga ispred zgrade Parlamentarne skupštine BiH, a da još uvijek nije riješeno pitanje načina na koji će Parlamentarna skupština i Služba za zajedničke poslove institucija BiH (s obzirom na to da je cjelokupan objekat evidentiran u poslovnim knjigama Službe), uskladiti evidencije po predmetnom pitanju sukladno važećim propisima iz područja imovinsko-pravnih odnosa i računovodstva, *što bi se u suradnji s Ministarstvom trebalo riješiti.*

Također smo konstatirali da su i dalje na šifri Povjerenstva za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica, evidentirana stalna sredstva nabavne vrijednosti od 61.373 KM, ispravke vrijednosti 37.584 KM, te sadašnje vrijednosti od 23.789 KM, iako je navedena institucija prestala s radom. Pored toga, na navedenoj šifri u vanbilančnoj evidenciji također je evidentirano značajnije stanje sredstava (186.819 KM). *Mišljenja smo kako bi nadležne institucije trebale da poduzmu aktivnosti na rješavanju pitanja vezano za sredstva koja se vode na šifri „nepostojećeg“ proračunskog korisnika.*

Kao što je prethodno navedeno, za godinu koja je završila 31.12.2016. godine, u konsolidiranoj bilanci stanja nije realno prikazana sva nepokretna i pokretna imovina. Preporučamo da Ministarstvo u suradnji s ostalim nadležnim institucijama zauzme proaktivan stav u cilju pouzdanog i točnog evidentiranja stalnih sredstava, a samim tim i točnog iskazanog stanja sredstava u financijskim izvješćima.

Modul – Stalna sredstva: Uspostavljenjem modula dugotrajne imovine (FA) od 2013. godine, značajnije je poboljšano evidentiranje, praćenje kretanja i upravljanje imovinom institucija BiH. Naime, modul ima značajne mogućnosti pružanja bitnih informacija kroz razna izvješća, kao primjerice izvješća o svim sredstvima po kategorijama, izvješća o amortizaciji tekuće godine i kumulativno, izvješća o nabavljenim sredstvima, doniranim sredstvima, izvješća vezana za inventuru, izvješća o povijesti transakcija, izvješća za prijenos sredstava i drugo. Izvješća iz modula stalnih sredstava se koriste po potrebi, a Ministarstvo još uvijek nije izradilo procedure na izradi politika i smjernica za znanje i upravljanje sredstvima. Mišljenja smo da je potrebno kreirati način korištenja mogućnosti modula ne samo u tehničkom smislu (za unos, praćenje, amortiziranje i izvješćivanje kroz godišnji obračun inventure o stanju stalnih sredstava na kraju obračunskog razdoblja) već razvijanjem analiza na temelju izvješća koja modul nudi u cilju donošenja kvalitetnih odluka u ovom segmentu upravljanja.



Ministarstvo je koncem 2016. godine donijelo instrukciju, odnosno Pregled koji se odnosi na pripreme radnje i aktivnosti institucija BiH u modulu dugotrajne imovine u pogledu stalnih sredstava (uređivanje, rashodovanje, evidentiranje) te pouzdanijeg i točnijeg evidentiranja istih, u kojoj se između ostalog navodi da su uvidom u modul ustanovili da postoje određene devijacije u pogledu dodjeljivanja inventurnih brojeva i načina unosa stalnih sredstava na određenim kategorijama istih, što će zahtijevati određene korekcije (jedan inventurni broj – jedno sredstvo), kao i da su sve institucije dužne da u cilju realnog iskazivanja bilančnih pozicija izvrše unos svih stalnih sredstava čiji su vlasnici. S obzirom na to da je instrukcija donesena krajem godine efekti iste će se sagledati u narednom razdoblju.

Ponovno preporučamo Ministarstvu da definira jedinstvene politike znavljanja, odnosno upravljanja sredstvima koristeći sve mogućnosti uspostavljenog modula u cilju efikasnog i racionalnog upravljanja dugotrajnom imovinom na razni institucija BiH.

Aktivna kratkoročna razgraničenja u Zbrojnoj bilanci stanja su iskazana u iznosu od 3.592.362 KM, što je više za 1.229.381 KM (ili 52%) u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na razgraničene prihode (931.245 KM), razgraničene rashode (2.624.795 KM) i ostala razgraničenja (36.323 KM).

Razgraničeni prihodi se najvećim dijelom odnose na razgraničene kursne razlike (692.571 KM), razgraničeni prihod po osnovu naplaćenih konzularnih pristojbi u DKP-ima, i putnih isprava u DKP-ima (89.154 KM), ostali razgraničeni prihodi (261.293 KM).

U okviru bruto bilance na šifri Trezor iskazano je stanje u iznosu od 411.315 KM (razgraničene kursne razlike 152.666 KM i ostali razgraničeni prihodi 258.649 KM).

Za razgraničene prihode na šifri Trezor nisu sačinjena pojašnjenja na što se isti odnose.

Razgraničeni rashodi (2.624.795 KM): Iznos od 958.971 KM odnose na razgraničene kursne razlike evidentirane na šifri Trezor na kojima nije bilo prometa u 2016. godini. U okviru iste skupine konta ostali razgraničeni rashodi iskazano je stanje od 1.053.001 KM, te na poziciji unaprijed plaćena najamnina 612.823 KM.

Kursne razlike: Podsjećamo da se transferiranje sredstava za financiranje DKP mreže obavlja preko računa Ministarstva otvorenog u Münchenu. Proračunska sredstva se odobravaju u fiksnom iznosu u KM, a financiranje DKP mreže obavlja u valutama zemlje prijema te se javlja potreba obračuna tečajnih razlika. Uočili smo slabosti kod evidentiranja tečajnih razlika.

Revizijom je ponovno konstatirano da se pitanju tečajnih razlika ne pristupa sa dostatno pozornosti već duže vremena.

Nužno je da Ministarstvo u suradnji s Ministarstvom vanjskih poslova BiH s dužnom pozornošću pristupi rješavanju evidentiranja kursnih razlika sukladno općeprihvaćenim računovodstvenim načelima.

- **Pasiva**

Kratkoročne tekuće obveze: U Zbrojnoj bilanci stanja u okviru ove skupine konta iskazano je stanje u iznosu od 35.582.116 KM, od čega su kratkoročne tekuće obveze prema pravnim osobama (34.329.207 KM), kratkoročne obveze prema fizičkim osobama (1.003.320 KM) i ostale kratkoročne obveze (249.589 KM).



Revizijom pojedinačnih izvješća konstatirane su određene slabosti i nedostaci kod obveza prema pravnim osobama/dobavljačima koje se ogledaju u neusuglašenom stanju iskazanih obveza između institucija i dobavljača (npr. Ministarstvo obrane BiH gdje za primljene potvrde ukupna neslaganja sa saldima u Glavnoj knjizi iznose 345.102 KM), te slabosti uočene kod popisa obveza u institucijama BiH koji je u načelu izvršen samo prepisivanjem stanja po kontima iz Glavne knjige bez upoređivanja istog sa stvarnim stanjem te ispitivanjem opravdanosti iskazanih salda na pojedinim kontima.

Kratkoročne tekuće obveze prema uposlenima: U zbirnoj bilanci stanja u okviru ove skupine konta iskazano je stanje u iznosu od 52.816.912 KM koje se odnosi na plaće i naknade uposlenih iz prosinca 2016. godine i poreze i doprinose na plaće i naknade koje su izmirene u siječnju 2017. godine. Revizijom je konstatirano da postoje određena odstupanja stanja na kontima obveza prema uposlenima u odnosu na dokumentaciju na temelju koje se vrši evidentiranje istih (npr. Granična policija BiH i Ministarstvo obrane BiH). Primjerice, u Graničnoj policiji BiH evidentirano je stanje obveza iz 2002. godine (393.226 KM) koje još uvijek raščišćeno.

Preporučamo Ministarstvu da u suradnji s navedenim institucijama utvrdi razloge navedenog odstupanja i izvrši potrebna knjiženja u Glavnoj knjizi u cilju iskazivanja stvarnog stanja obveza po ovom osnovu.

Pasivna kratkoročna razgraničenja: U Zbrojnoj bilanci stanja u okviru ove skupine konta iskazano je stanje u iznosu od 27.340.739 KM, što je manje za 1.304.960 KM (ili 5%) u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na razgraničene prihode (12.032.178 KM), razgraničene rashode (13.630.295 KM) i ostala razgraničenja (1.678.266 KM). Kratkoročna razgraničenja u okviru bruto bilance sa šifrom Trezora su iskazana u iznosu od 11.169.026 KM.

Razgraničeni prihodi: Iskazana stanja razgraničenih prihoda se odnose najvećim dijelom na primljene donacije budućeg razdoblja za pravosudne institucije (7.824.981 KM), razgraničene kursne razlike (1.193.975 KM), razgraničene ostale prihode (657.727 KM) i drugo.

Konstatirali smo da, kao i u ranijem razdoblju, Ministarstvo sačinjava vrlo kratka i uopćena obrazloženja bilančnih pozicija, a posebice pozicija sa značajnim stanjem evidentiranim u okviru bruto bilance sa šifrom Trezora (posebice grupa konta 19 i 39).

Razgraničeni rashodi: Kratkoročna razgraničenja se odnose najvećim dijelom na ugovorene kapitalne nabave kod institucija BiH, a koje su realizirane ili će biti realizirane u 2017. godini. Kod pojedinih institucija uočeno je evidentiranje i tekućih izdataka suprotno važećem nalogu za evidentiranje ovih obveza u ISFU sustav. Primjerice, nabava uniformi u Ministarstvu pravde (119.356 KM).

Dugoročne obveze i razgraničenja: U pasivi Zbrojne bilance stanja na poziciji dugoročne obveze i razgraničenja je iskazan iznos od 36.769.604 KM³⁸. Iskazano stanje se odnosi na angažirani dio kredita Razvojne banke Vijeća Europe (CEB) za izgradnju državnog zatvora (17.211.304 KM) i sredstva makrofinancijske pomoći EU realizirane za potrebe institucija BiH (19.558.390 KM). Krediti nisu dospjeli za otplatu glavnice, pa je stanje obveza nepromijenjeno u odnosu na 31.12.2015. godine. U tijeku 2016. godine je plaćena kamata u iznosu od 684.605 KM, koja je iskazana kroz rashode proračunskih korisnika u iznosu od 294.313 KM (Jedinica za implementaciju Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH) i na izravnim transferima (390.292 KM).

³⁸Iznos se odnosi na državne institucije – proračunske korisnike čije obveze po kreditima se servisiraju iz proračuna. U dijelu izvješća o izvršenju proračuna za 2016. godinu, koji se odnosi na servisiranje vanjskog duga kao državne institucije, se navode i institucije koje se ne financiraju iz proračuna i samostalno servisiraju obveze po kreditima



Izvori sredstava: U Zbrojnoj bilanci stanja na poziciji izvori sredstava (klasa 5) iskazano je stanje u ukupnom iznosu od 1.158.774.456 KM, što je više za 23.678.552 KM (ili 2%) u odnosu na stanje iste pozicije 2015. godine.

Iskazano stanje se odnosi na izvore stalnih sredstava (1.109.044.633 KM), neraspoređeni višak prihoda nad rashodima (30.810.934 KM), ostali izvori sredstava na šifri Trezor (18.429.779 KM), čiji saldo se prenosi već više godina, te sredstva pozajmice VSTV-u (489.000 KM).

U cilju realiziranja preporuke revizije u pogledu korektivnih knjiženja u okviru skupine konta 51, Ministarstvo je početkom prosinca 2016. godine pripremlilo Instrukciju o evidentiranju i korekciji knjiženja na kontu 511122³⁹ (raspored viška prihoda).

Obavljenom revizijom konstatirali smo da u Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH postoji duži niz godina problem povrata pozajmice koja je evidentirana na kontu 521116 šifra Trezora u iznosu od 489.000 KM. Iako je Vijeće ministara BiH svojim zaključkom obvezalo sve relevantne institucije (Pravobraniteljstvo BiH, Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo financija i trezora BiH) da sinkronizirano sa Visokim sudbenim i tužiteljskim vijećem BiH pristupe rješavanju predmetne problematike isto još nije realizirano.

Potrebno je nastaviti s aktivnostima na uspostavljanju odgovarajućih kontrola kod evidentiranja i korigiranja knjiženja na kontu 511122 u cilju pouzdanog financijskog izvješćivanja.

Također, preporučamo da se obrati posebna pozornost na realiziranje Zaključka Vijeća ministara BiH o povratu pozajmice evidentirane na šifri Trezora u iznosu od 489.000 KM.

13.1. Status državne imovine

Pitanje statusa državne imovine nije riješeno, što ima značajnog utjecaja na način evidentiranja, raspolaganja i upravljanja istom. Kada su u pitanju zakonski propisi koji reguliraju status državne imovine, stanje je ostalo isto kao i ranijih godina, odnosno nije donesen propis koji bi definitivno uredio ovo pitanje. Još uvijek su prisutni problemi vezani za nepostojanje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja što predstavlja i svojevrsno političko pitanje.

Sustavno rješavanje pitanja raspolaganja imovinom na razini BiH je jedan od segmenata dugogodišnje problematike državne imovine. Neriješeno pitanje državne imovine utječe na mnogobrojne probleme i rizike koji se, između ostalog, reflektiraju i na realno iskazivanje bilančnih pozicija, kvalitetno obavljanje popisa, raspolaganje i upravljanje imovinom, itd. Također, s obzirom na to da nije riješeno pitanje raspolaganja vojnom imovinom, koje je jedan od segmenata opće problematike državne imovine, isto predstavlja rizik za efikasno i transparentno upravljanje javnim sredstvima, te smetnju pri realizaciji programskih ciljeva Ministarstva obrane. Nepreuzimanje neperspektivne nepokretne i pokretne imovine od strane ostalih nadležnih institucija zahtijeva angažiranje dodatnih resursa Ministarstva obrane na osiguranju ove imovine. Naime, neriješen status imovine, osim problema angažiranja sredstava za održavanje i osiguravanje iste, predstavlja i problem sa aspekta knjigovodstvenih evidencija i vršenja popisa za Ministarstvo obrane, a što sve zajedno predstavlja rizik za eventualne zlouporabe i nesavjestan odnos pri raspolaganju imovinom.

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH je 03.02.2016. godine usvojio zaključak kojim se traži od Vijeća ministara da nastavi aktivnosti na izradi zakona o korištenju i upravljanju državnom imovinom i uputi ga u proceduru najkasnije do konca 2016. godine.

³⁹ Broj 08-16-1-10-10129-1/16 od 03 12 2016. godine



Vijeće ministara je na 44. sjednici održanoj 17.02.2016. godine za realizaciju zaključka usvojenog povodom rasprave o Prijedlogu zakona o korištenju i upravljanju imovinom u državnom vlasništvu Bosne i Hercegovine, zadužilo Ministarstvo, a isto se izjasnilo da nije nadležno za izradu predmetnog zakona, već je obveza u isključivoj nadležnosti Povjerenstva za državnu imovinu. Po prezentiranim informacijama nije bilo značajnijih aktivnosti na rješavanju navedenog pitanja.

Ponovno preporučamo da nadležne Institucije ubrzaju proces rješavanja pitanja državne imovine s konkretnim prijedlozima, a nakon konačnog rješavanja pitanja poduzmu daljnje aktivnosti na uknjiženju, upravljanju i konačnom evidentiranju iste u poslovnim knjigama titulara.

13.2. Popis sredstava i izvora sredstava

Popis (inventura) je jedan od nužnih i pouzdanih načina provjere u knjigovodstvu iskazanih stanja imovine i obveza. Popisom sredstava i obveza se utvrđuje stvarno stanje pozicija sredstava i obveza i to utvrđeno stanje služi za usklađivanje stanja izraženog u poslovnim knjigama s tim stvarnim stanjem. Pored kontrolne, odnosno korektivne funkcije, popis omogućava da se na temelju dobivenih rezultata izvrši ocjena i analiza postojećeg stanja i predlože aktivnosti kojima se postiže veća efikasnost u korištenju angažiranih sredstava⁴⁰. Dakle, jedan od osnovnih ciljeva popisa sredstava i izvora jeste utvrđivanje stvarnog stanja imovine i obveza, te da se iskazana knjigovodstvena stanja u poslovnim knjigama svedu na stvarna stanja utvrđena popisom.

Popis kod Institucija: Na temelju provedenih revizorskih procedura još uvijek se ne može konstatirati da je isti na razini institucija BiH u potpunosti izvršen sukladno relevantnim propisima o vršenju popisa i svrhom popisa. Iako Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama procedurama za korisnike proračuna institucija BiH⁴¹ definira ovu oblast, ponovno je u pojedinačnim revizorskim izvješćima za 2016. godinu identificiran značajan broj slabosti koji ima utjecaja na točnost iskazivanja bilančnih pozicija. S obzirom na prirodu problema popisa, mogu se svrstati u dvije grupe i to: sustavni (zakonski) problemi koji su vezani za nepostojanje osnovnih i odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rješenja, odnosno nerješavanje statusa državne imovine i problemi tehničke prirode identificirane u pojedinačnim izvješćima institucija, a odnose se na neadekvatnu pripremu i planiranje popisa, nesistematičan pristup popisu sredstava i izvora sredstava (obveza i potraživanja) gdje se u pojedinim slučajevima isti vrši bez detaljnijeg pojašnjenja i razjašnjenje zastarjelih obveza i potraživanja i daljnjih postupanja s istim, neadekvatno rješavanje postupka rashodovanja sredstava, definiranje prava i obveza kada se sredstva ustupaju na korištenje, neažurne popisne liste, popis tuđih sredstava, svođenje knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje, itd. U navedenoj problematici uzimajući u obzir uočene nedostatke, prednjače Ministarstvo obrane BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, itd. *Za efikasno i efektivno provođenje svih popisnih aktivnosti, prije svega potrebno je ažurno knjigovodstvo i kvalitetne pripremne aktivnosti i efikasno upravljanje materijalnim sredstvima.*

Također, mišljenja smo da bi Ministarstvo u suradnji s institucijama trebalo sukladno iskazanim potrebama raditi na unapređenju korištenja i funkcioniranja uspostavljenih modula (stalnih sredstava, zalihe, potraživanja, itd.), kako bi se u budućem razdoblju izbjegli tehnički problemi i osiguralo efikasno provođenje ovog procesa.

⁴⁰ Naputak o vršenju popisa imovine i obveza proračunskih korisnika/institucija BiH na 31.12. tekuće godine, broj: 01-St4-50-6438/04 od 08.12.2004. godine.

⁴¹ Broj: 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine



Popis kod Ministarstva "šifra Trezor": Popis novčanih sredstava koja su u okviru nadležnosti Ministarstva po pitanju upravljanja tim sredstvima (sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora odnosno evidentirana u Glavnoj knjizi), izvršen je na način da je vršeno upoređivanje stanja na računima na 31.12.2016. godine uvidom u posljednje izvode dostavljene od strane banaka i stanja u Glavnoj knjizi na navedeni datum. Ukoliko na nekim računima nije bilo promjena u tijeku godine uz popis je priložena kopija zadnjeg izvoda ili je sačinjen spisak računa sa datumom zadnje promjene.

Ministarstvo nije osiguralo potvrde banaka za pojedina stanja novčanih sredstava iskazana u Glavnoj knjizi trezora, a sredstva dugoročnih uloga nisu obuhvaćena popisom, što bi svakako trebalo izvršiti, uz osiguranje dokumentacije s odgovarajućim obrazloženjem.

Revizijom je utvrđeno, izuzev popisa novčanih sredstava, da popisom ponovno nisu obuhvaćene bilančne pozicije koje se odnose na šifru Trezor BiH (stalna sredstva, potraživanja i obveze).

Ponovno preporučamo da se popisu sredstava i izvora sredstava pristupi planski i detaljno, što podrazumijeva kompletnu pripremu svih faza popisa i praćenje realizacije procesa popisa kao i finalnih knjiženja svođenja knjigovodstvenog stanja na stvarno stanje utvrđeno popisom.

Također, ponovno preporučamo da se popisom obuhvate i pozicije bilance stanja (stalna sredstva, potraživanja, obveze i dr.) koje su knjižene u Glavnoj knjizi pod šifrom Trezor.

14. Izvješće o novčanim tijekovima

Cilj sastavljanja Izvješća o novčanim tijekovima je prezentiranje na koji način institucije BiH dolaze do gotovine i ekvivalenta gotovine i na koji način ih koriste. Izvješće o finansijskim tijekovima je sastavilo Ministarstvo na temelju podataka u Glavnoj knjizi.

Izvješće o novčanim tijekovima prikazano je u prilogu Izvješća.

15. Informacijski sustav

Revizijskim postupcima izvršen je uvid u funkcioniranje informacijskog sustava Ministarstva. Kako se finansijsko poslovanje svih proračunskih korisnika obavlja putem informacijskog sustava finansijskog upravljanja (ISFU) i sustava za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP), može se zaključiti da postoji visok rizik u pogledu funkcionalnosti informacijskih sustava.

Informacijski sustav finansijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od sedam modula: Glavna knjiga, Nabave, Obveze prema dobavljačima (AP), Upravljanje gotovinom, Potraživanja, Stalna sredstva i Zalihe. Svi navedeni moduli trenutno su integrirani s Glavnom knjigom trezora.

Nadogradnjom ISFU-a je urađena zamjena kontnog plana, poboljšanje procesa planiranja proračuna i implementacija pomoćne knjige potraživanja. Navedena nadogradnja obuhvaćala je i sustav izvješćivanja, dok nije rađeno na unapređenju interfejsa prema bankama (EFT plaćanja, prihodi, bankovni izvodi), budući da ne postoji kompletna zakonska regulativa koja bi omogućila takve funkcionalnosti.



Modul za praćenje zaliha je funkcionalan i u uporabi. U suradnji s Ministarstvom obrane BiH još uvijek se vrše prilagođavanja kako bi modul u potpunosti zadovoljio potrebe korisnika. Iako korisnici pokreću određen broj izvješća, postoji mnogo izvješća koja se ne koriste, a koja bi potencijalno mogla biti od koristi. Budući da je modul funkcionalan, stvoreni su preduvjeti te su provedene konzultacije s određenim institucijama vezane za primjenu ovog modula i za njihove potrebe.

Informacijski sustav za upravljanje proračunom (BPMIS) u proteklom razdoblju nije povezan s ISFU sustavom.

Svi korisnici su povezani na ISFU putem SDH mreže, izuzev dva korisnika za koje trenutačno ne postoje tehnički preduvjeti za povezivanje. Za sve korisnike koji su povezani na informacijski sustav trezora provedena je odgovarajuća obuka osoblja za rad na ISFU i COIP sustavima. Samo dvije institucije koje su povezane na sustav ne vrše samostalan unos podataka jer trenutno nemaju raspoloživih kadrova za ovaj proces.

Rezervni backup mediji za ISFU i COIP sustave u kontinuitetu se kreiraju i čuvaju u adekvatno osiguranom prostoru izvan zgrade Ministarstva, sukladno Proceduri za backup sustava. Izvršena je procjena potrebnih sredstava za implementaciju rezervne (Disaster Recovery) lokacije te su ista osigurana u formi višegodišnjeg projekta u razdoblju 2017. – 2019. godina.

Ministarstvo je implementiralo Oracle Internet Expenses modul za upravljanje blagajničkim poslovanjem i nabavilo 1.000 licenci, što omogućava pokretanje 1.000 radnih naloga. Modul se počeo koristiti za potrebe Ministarstva kao pilot-projekt. Ministarstvo je uradilo analizu isplativosti implementacije ovog modula za sve institucije, koje bi se ovisno o modelu licenciranja kretalo između 500.000 i 700.000 KM. Kao ekonomičnije rješenje razmatra se postojeći modul AP koji bi uz prilagodbe omogućio glavne funkcionalnosti za upravljanje blagajničkim poslovanjem.

Iako je postignut napredak u pogledu funkcioniranja ISFU-a, svakako je sustav moguće i dalje razvijati i unapređivati. Navodimo neke od mogućnosti daljnjeg unapređenja, koje bi se mogle realizirati na ISFU-u i to: proširenje ISFU-a s odgovarajućim rješenjem za upravljanje blagajničkim poslovanjem, uvezivanje ISFU-a s BPMIS softverom za praćenje realizacije proračuna, implementacija rezervne lokacije i sl.

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

Velika je ovisnost održavanja postojećeg aplikativnog softvera u državnoj upravi, s obzirom na to da održavanje većine softvera ovisi o samo jednom lokalnom dobavljaču. Za održavanje navedenih sustava se provode procedure javne nabave, u kojima najčešće sudjeluje samo jedan ponuđač. Institucija, u takvim situacijama, i pored provođenja procedure javnih nabava ne može utjecati na dobivanje povoljnije cijene usluga. Istovremeno, institucije najčešće nisu vlasnici izvornog koda aplikacija, niti je ugovorima predviđeno preuzimanje istog u slučaju da dobavljači koji su vlasnici izvornog koda iz bilo



kojeg razloga prestanu vršiti uslugu daljnjeg održavanja i administracije aplikativnog softvera. Navedeno predstavlja određen rizik s aspekta funkcionalnosti i održivosti aplikacija.

Sagledavanjem postojećeg stanja, a imajući u vidu nerealizirane preporuke iz prethodnih izvješća, u cilju smanjenja rizika i omogućavanja kontinuiteta poslovanja te daljnjeg unapređenja, dajemo sljedeće preporuke:

- **kreirati plan daljnjeg razvoja informacijskog sustava i plan sigurnosti informacijskog sustava, te razmotriti realizaciju interfejsa koji omogućuje automatski unos fakture iz sustava COIP u ISFU sustav;**
- **provoditi konzultacije s Ministarstvom obrane BiH u cilju efikasnog korištenja modula zaliha. Također, provoditi konzultacije i druge aktivnosti s ciljem uporabe modula od strane drugih institucija;**
- **implementirati interfejs za razmjenu podataka BPMIS s ISFU;**
- **po stjecanju tehničkih preduvjeta, povezati preostale institucije na informacijski sustav trezora putem SDH mreže;**
- **nastaviti aktivnosti s ciljem implementacije rezervne lokacije;**
- **sukladno analizi, započeti implementaciju najekonomičnijeg rješenja za upravljanje blagajničkim poslovanjem. Pored navedenog, smatramo da analize isplativosti trebaju prethoditi implementaciji novih sustava;**
- **koristiti Oracle Internet Expenses modul i nabavljene licence do realizacije ekonomičnijeg rješenja za upravljanje blagajničkim poslovanjem u institucijama BiH;**
- **analizirati potrebe za daljnjim unapređenjem ISFU-a i dati prijedloge za unapređenje;**
- **analizirati stvarne potrebe za licencama prije početka implementacije projekata, adekvatno pisati projektne zadatke i nabavljati minimalan broj licenci za razdoblje implementacije sustava; u situacijama gdje je to moguće, nakon implementacije sustava, vršiti nabavu ukupnog broja licenci i započeti korištenje i održavanje istih u trenutku kada se novi projekat, odnosno informacijski sustav pušta u rad. Ovaj model bi trebalo primijeniti, gdje god je moguće, pri implementaciji svih projekata u cilju smanjenja troškova;**
- **u analizama koje prethode implementaciji novih projekata potrebno je uključiti i aspekte budućeg održavanja sustava kako bi se smanjila ovisnost o samo jednom dobavljaču, te osigurala adekvatna potpora i kontinuitet poslovanja;**
- **kontinuirano nastaviti aktivnosti na provođenju mjera za unapređenje sustava (nabavom rezervnih servera, virtualizacijom sustava, implementacijom udaljene rezervne lokacije) i time smanjiti mogućnost prekida poslovnih aktivnosti i zaštititi poslovne procese od efekata većih grešaka ili katastrofa informacijskih sustava i osigurati pravovremeni nastavak poslovanja.**

Centralizirani obračun i isplata plaća (COIP): Informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP) je poboljšan u nekim segmentima obrade, ali smatramo da bi postojeći COIP trebalo još unaprijediti. U proteklom razdoblju nije bilo značajnijih zahtjeva od strane korisnika za implementacijom određenih softverskih izmjena ili poboljšanja postojećeg sustava pa iste nisu ni vršene. Sklopljen je novi ugovor za podršku COIP sustavu.



Procedura nabave i implementacije novog sustava za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo obrane BiH okončana je ranije. Predviđeno je da sustav pored evidencije plaća vrši i kadrovsku evidenciju. Novi sustav je zamišljen kao sastavni dio ISFU-a, čime će biti unaprijeđena razmjena podataka novog sustava plaća s ISFU-om (ne mora se kreirati dodatni interfejs za razmjenu podataka kao što je sada slučaj). Implementacija novog sustava realizirana je sredinom 2017. godine, kada je sustav stavljen u uporabu sa ugovorenom potporom godinu dana. Ukoliko bi se novi sustav pokazao kvalitetnim, mogao bi se u budućnosti prilagoditi da bude jedinstven sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća za sve proračunske korisnike.

S tim u svezi, Ministarstvo treba sačiniti analizu isplativosti i mogućnosti da se novi sustav za obračun plaća za Oružane snage BiH iskoristi kao jedinstven sustav obračuna plaća za Institucije BiH, u cilju uspostave efikasnijeg sustava.

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

Pored navedenog, niz institucija ne koristi zajedničku platformu za upravljanje dokumentima, nego su OWIS sustav nabavili i implementirali u okviru institucije. U tim slučajevima zaključeni su ugovori o održavanju istog OWIS sustava za svaku instituciju koja raspolaže zasebnim rješenjem. Ovo rezultira velikim brojem ugovora o održavanju istog OWIS sustava, što nije najekonomičnije rješenje za državne institucije.

Potrebno je analizirati troškove održavanja za sve institucije po ovom osnovu, te predložiti model kojim bi uspostavili efikasnije i ekonomičnije održavanje sustava za upravljanje dokumentima.



16. Komentari

Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvješća o reviziji za 2016. godinu. U komentarima su navedena neslaganja s načinom tretiranja problematike statusa državne imovine, popisa sredstava i izvora sredstava, angažiranja osoba putem ugovora o djelu i privremenim i povremenim poslovima, stalnih sredstva koja se vode na "šifri Trezor", rokova objave financijskih izvješća i prihoda i primitaka. Navedene komentare nismo mogli prihvatiti jer nisu dana adekvatna obrazloženja i zbog činjenice da navedena pitanja utječu na Zbrojnu bilancu stanja, iako ista nisu isključiva odgovornost Ministarstva već i Vijeća ministara i ostalih institucija BiH.

Dio komentara vezano za popis na kontima poravnjanja, iskazivanje vrijednosti zaliha i njihove ispravke vrijednosti u obrascu Bilance stanja, rokove izmjene i dopune Zakona o financiranju institucija BiH i tekuću pričuvu proračuna smo prihvatili i u tom smislu korigirali tekst Izvješća o reviziji.

Kroz ostale komentare, Ministarstvo je potvrdilo naše nalaze i preporuke.

Detaljno pojašnjenje komentara koji nisu prihvaćeni i komentara koji su prihvaćeni dano je u odgovoru na dostavljene komentare na Nacrt izvješća o reviziji, koje je dostavljeno rukovodstvu Ministarstva uz konačno Izvješće o reviziji za 2016. godinu.

Voditelj tima za
financijsku reviziju

Nataša Avdalović
Nataša Avdalović, viši revizor

Rukovoditelj Odjela za
financijsku reviziju

Munevera Bačić
Munevera Bačić, viši revizor



Rukovoditelj Odjela za
razvoj, metodologiju
i kontrolu kvalitete

Dragoljub Kovičić
Dragoljub Kovičić, viši revizor

Privici

- Bilanca stanja na dan 31.12.2016. godine –Zbrojni obrazac
- Pregled prihoda, primitaka i financiranja za 2016. godinu – Zbrojni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2016.godinu– Zbrojni obrazac
- Izvješće o novčanim tijekovima za period 01.01.-31.12.2016. godine
- Izjava o odgovornostima rukovodstva

BILANCA STANJA
na dan 31.12.2016. godine

R. br.	Broj konta	POZICIJA	U obdružbenom razdoblju tekuće godine	U istom obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1		I. AKTIVA			
2	100000+	A. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (3 do 10)	568.839.204	541.460.460	105
3	110000	Novčana sredstva i plemeniti metali	490.800.444	398.437.944	123
4	120000	Vrijednosni papiri	0	0	
5	130000	Kratkoročna potraživanja	12.484.961	18.237.589	68
6	140000	Kratkoročni plasmani	61.843.612	122.213.536	51
7	160000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	117.825	208.410	57
8	210000	Zalihe materijala i robe	0	0	
9	220000	Zaliha siroga inventara	0	0	
10	190000	Kratkoročna razgraničenja	3.592.362	2.362.981	152
11	000000	B. Stalna sredstva (14+17+20+21)	744.676.243	750.495.960	99
12	011000	Stalna sredstva	1.165.162.537	1.115.583.361	104
13	011900	Ispravka vrijednosti	438.924.005	383.553.728	114
14	011-0119	Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (12-13)	726.238.532	732.029.633	99
15	020000	Dugoročni plasmani	18.430.101	18.458.717	100
16	029000	Ispravka vrijednosti dugoročnih plasmana	0	0	
17	020-029	Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (15-16)	18.430.101	18.458.717	100
18	031000	Vrijednosni papiri	7.610	7.610	100
19	031900	Ispravka vrijednosti vrijednosnih papira	0	0	
20	031-0319	Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (18-19)	7.610	7.610	100
21	091000	Dugoročna razgraničenja	0	0	
22		UKUPNA AKTIVA (2+11)	1.313.518.447	1.291.956.420	102

R.br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U istom obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
23		2. PASIVA			
24	300000	A. Kratkoročne obveze i razgraničenja (25 do 30)	117.971.387	120.090.912	98
25	310000	Kratkoročne tekuće obveze	35.582.116	36.039.991	99
26	320000	Obveze po osnovu vrijednosnih papira	160	176	91
27	330000	Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	
28	340000	Obveze prema radnicima	52.816.912	53.635.128	98
29	360000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	2.231.460	1.769.918	126
30	390000	Kratkoročna razgraničenja	27.340.739	28.645.699	95
31	400000	B. Dugoročne obveze i razgraničenja (32 do 34)	36.769.604	36.769.604	
32	410000	Dugoročni krediti i zajmovi	36.769.604	36.769.604	
33	420000	Ostale dugoročne obveze	0	0	
34	490000	Dugoročna razgraničenja	0	0	
35	500000	C. Izvori sredstava (36+37+38+39+40+41)	1.158.774.456	1.135.095.904	102
36	510000	Izvori sredstava	1.109.044.633	1.050.730.857	106
37	520000	Ostali izvori sredstava	18.918.779	18.918.779	100
38	530000	Izvori sredstava pričuva	110	110	100
39	580000	Revalorizacijski efekti	0	0	
40	590000	Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima	30.810.934	65.446.158	47
41	590000	Neraspoređeni višak rashoda nad prihodima	0	0	
42		UKUPNA PASIVA (24+31+35)	1.313.515.417	1.291.956.420	102

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR



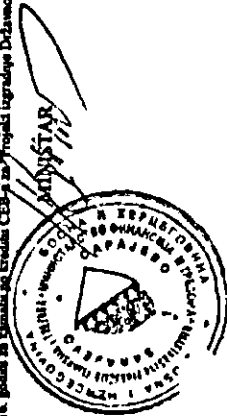
[Signature]
MINISTAR

7. Prihodi od kamata i tečajnih razlika		988.000		988.000	678.028	1.351.160	-309.972	69	50
7.1 Prihodi od kamata	7212	788.000	0	788.000	612.230	1.260.131	-175.770	78	49
7.2 Prihodi od tečajnih razlika	7215	200.000	0	200.000	65.798	91.029	-134.202	33	72
8. Prihodi od neovraćenih kazni	7231	5.120.000	0	5.120.000	6.231.154	4.243.173	1.111.154	122	147
9. Vlastiti prihodi	7216	6.961.000	0	6.961.000	7.278.687	6.802.000	317.687	105	107
9.1 Prihodi službe za zajedničke poslovne institucije BiH		2.500.000	0	2.500.000	1.681.794	1.762.386	-818.206	67	95
9.2 Prihodi Instituta za standardizaciju BiH		220.000	0	220.000	233.743	228.076	13.743	106	102
9.3 Prihodi Instituta za imentelstvo BiH		350.000	0	350.000	492.560	326.592	142.560	141	151
9.4 Prihodi Instituta za intelektualno vlasništvo BiH		3.510.000	0	3.510.000	4.461.386	4.107.731	951.386	127	109
9.5 Prihodi Instituta za akreditiranje BiH		381.000	0	381.000	409.063	377.015	28.063	107	109
9.6 Ostali vlastiti prihodi		0	0	0	141	200	141	71	71
10. Ostali prihodi	7237	1.630.000	0	1.630.000	2.153.372	2.932.848	523.372	132	73
III TEKUĆE POTPORE IZ INOZEMSTVA	7310	575.000	0	575.000	16.581.912	26.307.588	16.006.912	2.884	63
1. Donacije Visokom sudbenom i tužilaškom vijeću		575.000	0	575.000	3.720.354	7.205.346	3.720.354	52	52
2. Donacija Ministarstva vanjskih poslova		0	0	0	798.388	655.499	223.388	139	122
3. Donacije za zgradnju državnog zatvora		0	0	0	7.568.918	8.897.140	7.568.918	85	85
4. Donacije Fondu za reformu javne uprave		0	0	0	854.263	3.915.743	854.263	22	22
5. Donacija Tužilaštva BiH		0	0	0	0	998.870	0	0	0
6. Donacije Direkciji za evropske integracije BiH		0	0	0	406.893	745.657	406.893	55	55
7. Donacija Memorijalnom centru Srebrenica		0	0	0	140.663	535.195	140.663	26	26
8. Donacija Uredu za veteransvo BiH		0	0	0	551.517	0	551.517	0	0
9. Ostale donacije		0	0	0	2.540.916	3.354.138	2.540.916	76	76
IV TRANSFERI OD DRUGIH RAZINA VLASTI	7320	430.000	0	430.000	1.077.001	1.883.794	647.001	250	57
1. Transferi od Federacije BiH- Namjenska sredstva za finansiranje rada Vijeća za državnu potporu		165.000	0	165.000	179.000	142.000	-36.000	78	91
2. Transferi od Republike Srpske- Namjenska sredstva za finansiranje rada Vijeća za državnu potporu		165.000	0	165.000	40.000	40.000	-125.000	24	100
3. Transfer Distrikta Brčko za Agenciju za statistiku BiH		100.000	0	100.000	238.540	100.000	138.540	239	239
4. Transfer Federacije BiH za finansiranje Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	26.307	60.000	26.307	44	44
5. Transfer Republike Srpske za finansiranje Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	21.769	48.291	21.769	45	45
6. Ostali transferi - donacije drugih razina vlasti		0	0	0	621.385	1.493.503	621.385	42	42
V TEKUĆE POTPORE UZEMLJI	7330	0	0	0	0	50.000	0	0	0
VI UKUPNO PRIHODI (A+B+V)		899.507.000	0	899.507.000	2.931.657.359	4.965.543.390	2.735.150.359	2.104	97
B OSTALO FINANCIRANJE I PRIMICI									
VI Preuzeti višak sredstava iz prethodnih godina	51	48.995.000	0	48.995.000	48.995.000	41.222.000	0	100	119
VII Primici od prodaje stalnih sredstava	81	540.000	0	540.000	114.149	1.010.443	-415.851	0	11
VIII UKUPNO FINANCIRANJE I PRIMICI B (A+VI+VII)	81	958.000	0	958.000	1.239.416	985.261	281.416	129	126
IX UKUPNI PRIHODI FINANCIRANJE I PRIMICI NA RASPOLAGANJU INSTITUCIJAMA BiH (A+B)		950.000.000	0	950.000.000	4.985.005.924	7.950.761.094	2.965.755.924	105	98
C PRIHODI ZA SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA BiH	7100								
1. Federacija BiH		497.715.840	0	497.715.840	465.374.400	375.325.000	-32.341.440	94	126
2. Republika Srpska		264.364.501	0	264.364.501	251.238.400	199.128.500	-13.126.101	95	126
3. Brčko Distrikt BiH		4.694.509	0	4.694.509	2.566.480	2.868.800	-2.128.029	55	89
4. Državne institucije		3.862.968	0	3.862.968	4.049.251	4.347.483	186.283	105	93
5. Ostali prihodi		0	0	0	4.664.727	2.843.015	4.664.727	164	164
IX UKUPNO C (1+2+3+4+5)		1.270.637.818	0	1.270.637.818	1.288.667.858	1.381.074.798	92.406.940	94	125
X UKUPNI PRIHODI I FINANCIRANJE ZA INSTIUCIJAMA BiH (A+B+C)		1.920.637.818	0	1.920.637.818	6.273.673.782	9.331.835.892	3.058.162.114	100	100

* Izračunati sredstva izvršena/ izvršena institucija BiH za ostale dugi državnih institucija (Gornji broj 664.615 KM u 2015. godini i 664.605 KM u 2016. godini za iznamljivanje kredita CEDP za "Projekat izgradnje Državnog zatvora" I za Matrovačanska poned. EC) je u istu iznosu na prihodima iz prethodnih godina za izvršavanje raspodjelu dugi

M.P.

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TRŽEVIS



PREGLED RASHIODA I IZDATAKA PO EKONOMSKIM KATEGORIJAMA
ZA 2016. GODINU

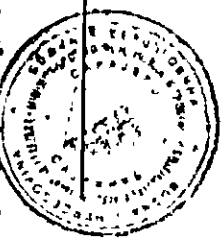
R.b.	OPIS	Ekonomski kod	Izvršeno Proračuna za 2016.	Izmjene dopune (strukturni pričuva, namjenski sredstva)	Korigirani proračun 2016.	Izvršeno Fond 19 2016.	Izvršeno Fond 20 2016.	Izvršeno Fond 30 2016.	Izvršeno Fond 40 2016.	Izvršeno Fond 50 2016.	Ostvarenje kumulativni iznos za 2016.	Ostvarenje kumulativni iznos za 2015.	Razlika (6-7)	Postotak 7/4 x 100	Postotak 7/6 x 100	Postotak
I	TEKUĆI IZDACI	610000	842.729.000	37.871.294	880.600.294	780.601.310	6.686.015	8.989.266	0	0	796.276.591	789.802.367	84.323.704	94	90	101
1	Bruto plaće i naknade	611100	544.781.000	5.220.099	550.001.099	519.904.945	4.098.770	2.873.793	0	0	576.877.509	527.894.451	23.123.591	97	96	100
2	Naknade troškova zaposlenih	611200	121.583.000	-1.116.494	120.466.506	115.233.108	331.211	392.647	0	0	115.956.967	110.939.857	4.509.539	95	96	105
3	Punni troškovi	613100	14.674.000	3.509.131	18.183.131	14.259.687	521.816	580.773	0	0	15.362.277	14.380.143	2.820.854	105	84	107
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	613200	8.749.000	458.186	9.207.186	7.420.872	119.340	23.713	0	0	7.563.925	7.125.834	1.643.261	86	82	106
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	613300	18.674.000	-571.892	18.102.108	15.781.003	111.611	38.413	0	0	15.931.027	16.273.372	2.171.081	85	88	98
6	Nabava materijala	613400	43.345.000	-3.112.428	40.232.572	33.221.593	44.262	307.819	0	0	33.573.673	38.133.092	6.658.899	77	83	88
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	613500	12.590.000	-21.637	12.568.363	9.613.078	63.174	33.223	0	0	9.709.475	6.948.336	2.858.889	77	77	140
8	Unajmljivanje imovine i opreme	613600	18.339.000	1.014.175	19.353.175	17.281.196	449.904	901.120	0	0	18.632.220	19.146.732	720.954	102	96	97
9	Izdaci za tekuće održavanje	613700	21.061.000	-1.366.124	19.694.876	15.691.069	284.958	49.283	0	0	1.966.802	1.974.798	704.778	71	74	100
10	Izdaci za osiguranje i troškove planog prometa	613800	2.773.000	-101.421	2.671.579	1.914.259	48.430	4.113	0	0	1.966.802	33.335.642	35.442.291	96	49	104
11	Ugovorene i druge posebne usluge	613900	36.160.000	33.959.698	70.119.698	30.280.500	612.540	3.784.368	0	0	34.677.407	33.335.642	35.442.291	96	49	104
II	KAPITALNI IZDACI	821000	66.688.000	207.604.045	274.292.045	53.626.331	262.047	9.274.226	17.211.304	558.844	80.932.752	71.862.681	193.359.293	121	30	113
1	Nabava zemljišta	821100	400.000	478.720	878.720	153.736	0	0	0	0	153.736	166.896	724.983	38	17	0
2	Nabava građevina	821200	22.755.000	147.196.423	169.951.423	12.192.133	0	8.095.842	17.211.304	558.844	38.058.122	25.257.053	131.893.301	167	22	151
3	Nabava opreme	821300	25.763.000	35.366.603	61.129.603	26.802.341	250.807	418.813	0	0	27.471.961	24.683.158	33.657.642	107	45	111
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	821400	20.000	1.000	21.000	21.000	0	0	0	0	21.000	7.800	0	105	100	269
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	821500	12.687.000	12.693.512	25.380.512	12.189.147	11.240	757.609	0	0	12.957.996	16.502.332	12.422.516	102	51	79
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	821600	5.063.000	11.867.788	16.930.788	2.267.975	0	1.962	0	0	2.269.937	5.245.442	14.660.851	45	13	43
III	TEKUĆI GRANTOVI I TRANSFERI	614000	16.319.000	8.082.750	24.401.750	14.230.392	0	1.079.976	0	0	15.310.368	18.962.038	9.091.382	94	63	81
1	Tekući transferi drugim razinama vlasti	614100	6.401.000	1.762.639	8.163.639	5.789.360	0	604.377	0	0	6.393.737	8.013.146	1.769.902	100	78	80
2	Tekući grantovi pojedincima	614200	2.000.000	6.242.880	8.242.880	753.152	0	289.869	0	0	1.043.021	2.286.106	7.199.859	52	13	46
3	Tekući grantovi neprofitnim organizacijama	614300	7.265.000	27.114	7.292.114	7.035.471	0	136.114	0	0	7.171.585	7.349.729	120.529	99	98	98
4	Transferi u inozemstvo	614700	653.000	50.117	703.117	652.409	0	49.616	0	0	702.025	783.116	1.092	108	100	90
5	Drugi tekući transferi	614800	0	0	0	0	0	0	0	0	0	529.940	0	0	0	0
IV	KAPITALNI GRANTOVI I TRANSFERI	615000	1.954.000	5.300.134	7.254.134	1.666.775	0	1.155.021	0	0	2.821.796	5.020.841	4.432.338	144	39	56
1	Kapitalni transferi drugim razinama vlasti	615100	600.000	5.300.134	5.900.134	1.510.554	0	1.155.021	0	0	2.665.575	4.546.932	3.234.560	444	45	59
2	Kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim org.	615200	1.354.000	0	1.354.000	156.222	0	0	0	0	156.222	473.908	1.197.778	12	12	33
V	IZDACI ZA INOZEMNE KAMATE	616200	572.000	0	572.000	294.313	0	0	0	0	294.313	294.313	277.687	51	51	100
	UKUPNO PRORAČUNSKI KORISNICI		928.262.000	258.858.224	1.187.120.224	850.319.122	6.948.062	20.498.489	17.211.304	558.844	895.635.820	885.942.240	291.484.404	96	75	101

VI	Izvanjski transferi s IRT-a	20 250 000	37 000 000	927 400	44.6	13.9	77	089	59
613000	Ugovorene i druge posebne usluge	700 000	-400 000	168 135	0	0	219 623	131 865	24
613900	Ugovorene i druge posebne usluge	321 000	72 394	233 395	0	0	368 809	115 299	87
614100	Tekući transferi drugim razinama vlasti	0	0	0	0	0	1 344 202	0	0
614200	Tekući grantovi pojedincima	0	5 938	5 938	0	0	0	0	0
614300	Tekući grantovi neprofitnim organizacijama	0	210 000	210 000	0	0	1 030 000	0	0
614700	Transferi u ir ozemstvo	6 200 000	-3 033 304	726 486	0	0	785 801	2 440 210	12
614800	Drugi tekući transferi	5 000 000	400 000	5 396 402	0	0	8 320 332	3 598	108
614900	Kontribucije - članarine	7 648 000	0	6 796 826	0	0	5 470 395	851 174	89
615100	Kapitalni transferi drugim razinama vlasti	0	39 797	39 797	0	0	0	39 797	0
616200	Izdaci za inozemne kamate	410 000	0	390 292	0	0	390 302	19 708	95
821200	Nabava građevina	0	28 163 952	0	0	0	0	28 163 952	0
821500	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	0	6 742 486	0	0	0	789 713	6 742 486	0
VII	Rezerviranja	1 459 000	-1 098 938	359 590	0	0	613 451	472	25
614000	Tekući grantovi i transferi - izdaci iz tekuće godine	1 459 000	-1 098 938	359 590	0	0	613 451	472	25
A	UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BIH	950 000 000	289 960 549	864 706 187	1 694 806	20 543 188	905 274 868	329 992 964	96
B	SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA	770 637 818	0	770 637 818	0	0	581 330 866	47 512 155	94
C	UKUPNO RASHODI	1 720 637 818	289 960 549	864 706 187	1 694 806	20 543 188	1 485 921 119	378 189 724	95

* Izdajući sredstva izvršava Proračunom institucija BiH za plaćanje duga državnih institucija (izvršenje 644.618 KDM u 2015. godini i kamate po kreditu CEB-a za "Projekt izgradnje Dječjeg zavrtava" i za Makrofinansijala pomoć EC), jer su ista iskazana i na proračunima institucija BiH i na proračunima za izvršavanje vanjskog duga.

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA PROBAČUN

M.P.



MINISTAR

Institucije Bosne i Hercegovine
I servisiranje vanjskog duga Bosne i Hercegovine

ZBROJNI OBRAZAC

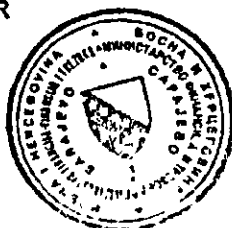
IZVJEŠTAJ O NOVČANIM TOKOVIMA
Period izvještavanja: od 01.01. do 31.12.2016.

KM

Red. br.	Pozicija	Iznos
1	2	3
	A. Novčani tokovi iz poslovnih aktivnosti	
1	Novčani prilivi iz poslovnih aktivnosti (2+3+4)	1.662.550.617
2	Novčani prilivi po osnovu prihoda od poreza	1.469.179.280
3	Novčani prilivi po osnovu neporeznih prihoda	175.712.424
4	Novčani prilivi po osnovu tekućih transfera i donacija	17.658.913
5	Novčani odlivi iz poslovnih aktivnosti (od 6 do 10)	957.677.593
6	Novčani odlivi po osnovu plaća i naknada troškova uposlenih	643.652.691
7	Novčani odlivi po osnovu izdataka za materijal, sitni inventar i usluge	161.222.688
8	Novčani odlivi po osnovu tekućih transfera, grantova i drugi tekućih rashoda	28.805.612
9	Novčani odlivi po osnovu kapitalnih transfera i grantova	2.978.018
10	Novčani odlivi po osnovu izdataka za kamate	121.018.584
11	B. Novčani tokovi iz aktivnosti investiranja	
12	Novčani prilivi iz aktivnosti investiranja (r. br. 13.)	1.353.566
13	Novčani prilivi po osnovu kapitalnih primitaka od prodaje stalnih sredstava	1.353.566
14	Novčani odlivi iz aktivnosti investiranja (r. br. 15.)	71.505.763
15	Novčani odlivi po osnovu izdataka za nabavu stalnih sredstava	71.505.763
16	C. Novčani tokovi iz aktivnosti financiranja	
17	Gotovinski prilivi iz aktivnosti financiranja (18+19+20)	60.413.691
18	Novčani prilivi od finansijske imovine	60.413.691
19	Novčani prilivi po osnovu od dugoročnog zaduživanja	0
20	Novčani prilivi po osnovu od kratkoročnog zaduživanja	0
21	Novčani odlivi iz aktivnosti financiranja (22+23)	602.772.017
22	Novčani odlivi po osnovu izdataka za finansijsku imovinu	0
23	Novčani odlivi po osnovu izdataka za oplate dugova	602.772.017
24	UKUPNI PRILIVI GOTOVINE (1+12+17)	1.724.317.874
25	UKUPNI ODLIVI GOTOVINE (5+14+21)	1.631.955.373
26	NETO PRILIVI / ODLIVI GOTOVINE (24 minus 25) ili (25 minus 24)	92.362.501
27	SALDO GOTOVINE NA POČETKU GODINE	398.437.943
28	SALDO GOTOVINE NA KRAJU GODINE (26+27)	490.800.444

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

MINISTAR



Izjava o odgovornosti rukovodstva

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

Rukovodstvo Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo) dužno je osigurati da izvješće o izvršenju Proračuna Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2016. godinu bude izrađeno sukladno Zakonu o financiranju Institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju Institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna Institucija BiH (protokol Ministarstva financija i trezora BiH broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obvezno postupati sukladno Zakonu o Proračunu Institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 101/15) i pratećim naputcima, pojašnjenjima i smjericama koje donosi Ministarstvo financija i trezora BiH, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da izvješće o izvršenju Proračuna Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine daje fer i istinit prikaz finansijskog stanja Institucija BiH.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

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

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

Datum, 11.07.2017.



Ministar

Ekosav Bevanda