



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

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

01-16-1  
08-10-2010



Broj: 01-03-07-16-1-1098-3/10  
Sarajevo, 07.10.2010. godine

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

PRIMLJENO: 8.10.2010.

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01-16-1-1123/10			

B

BOSNA I HERCEGOVINA  
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BiH  
- ZASTUPNIČKI DOM -

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

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u privitku akta dostavljamo vam Izvješće o reviziji izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2009. godinu.

S poštovanjem,

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
KANЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ  
BOSNA I HERCEGOVINA  
SARAJEVO

GLAVNI REVIZOR  
Milenko Šego



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH  
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA  
Hamdije Čemerlića 2/13, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

02-16-1

08-10-23



Broj: 01-03-07-16-1-1098-2/10  
Sarajevo, 07.10.2010. godine

BOSNA I HERCEGOVINA  
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ  
SARAJEVO

PRIMLIJENO: 8. 10. 2010.

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02	16-1	1123/10	

BOSNA I HERCEGOVINA  
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БиХ  
- DOM NARODA -

Predmet: Dostava Izvješća o reviziji u tri jezične varijante

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u privitku akta dostavljamo vam Izvješće o reviziji izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2009. godinu.

S poštovanjem,

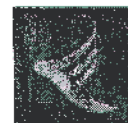


GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego



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



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

---

## IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

### IZVJEŠTAJI O IZVRŠENJU BUDŽETA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2009. GODINU

Broj: 01-03-07-16-1-1098/10

Sarajevo, juli 2010. godine



## SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA .....	3
II	NALAZI I PREPORUKE.....	5
	1. Uvod.....	5
	2. Realizacija ranijih preporuka .....	5
	3. Sistem internih kontrola.....	7
	3.1. Pravila potrošnje i ponašanja.....	10
	3.2. Upravljanje i rukovođenje u institucijama BiH – problematika isteka mandata.....	11
	3.3. Obaveze iz ranijeg perioda.....	11
	3.4. Kartično poslovanje .....	12
	4. Planiranje budžeta institucija BiH.....	12
	4.1. Nenovčane donacije (14.458.133 KM).....	14
	5. Prihodi .....	14
	6. Rashodi – budžetska potrošnja.....	17
	7. Upravljanje Jedinostvenim računom trezora .....	28
	7.1. Izbor banaka za sredstva Jedinostvenog računa trezora .....	31
	8. Popis sredstava i izvora sredstava .....	33
	9. Glavna knjiga trezora .....	34
	10. Finansijsko izvještavanje budžetskih korisnika.....	36
	11. Obračun i raspored viška prihoda .....	39
	11.1. Višak prihoda nad rashodima tekuće godine .....	39
	11.2. Akumulirani višak prihoda nad rashodima iz ranijih godina .....	39
	12. Sistematizacija radnih mjesta i zapošljavanje u institucijama BiH .....	41
	13. Tekuća rezerva .....	42
	14. Neangažovanje kreditnih sredstava i plaćanje naknade na neangažovana sredstva .....	44
	15. Sudski sporovi.....	45
	16. Informacioni sistem.....	45
	16.1. Centralizovani obračun plaća - COIP.....	47
	17. Rezime.....	50
	Prilozi: .....	53
	Tabela 1. - PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANSIRANJA .....	53
	Tabela 2. - ANALITIČKI PREGLED UKUPNIH RASHODA OSTVARENIH NA NIVOU INSTITUCIJA BIH U 2009. GODINI SA ZAPAŽANJIMA REVIZIJE .....	55



## I MIŠLJENJE REVIZORA

### *Osnova za reviziju*

Izvršili smo reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2009. godinu (u daljem tekstu: Izvještaj o budžetu) sačinjenog od strane Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo).

### *Odgovornost rukovodstva*

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju Izvještaja o budžetu u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja, tj. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Ministarstva s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

### *Odgovornost revizora*

Naša je odgovornost izraziti mišljenje o Izvještaju o budžetu na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima (Službeni glasnik BiH, broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da Izvještaj o budžetu ne sadrži materijalno značajne pogrešne iskaze te da je poslovanje u skladu sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija Izvještaja o budžetu obuhvata poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za budžet i Sektoru za trezorsko poslovanje a vezano za planiranje i izvršenje budžeta, analize, izvještavanje, internu kontrolu i nadzor nad budžetskim korisnicima, upravljanje Jedinostvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacionim sistemima i centralizovanim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćen Izvještaj o međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine za 2009. godinu što je predmet posebne revizije o servisiranju vanjskog duga. Revizija uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja revizionih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u Izvještaju o budžetu. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u cilju osmišljavanja postupaka revizije koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvještaja. Smatramo da su pribavljeni revizionih dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za mišljenje revizora.



### Osnov za mišljenje sa rezervom

Kao što je navedeno u poglavlju II Izvještaja o reviziji:

- Realizacija preporuka na osnovu izvršene revizije Izvještaja o budžetu za 2008. godinu nije bila u potpunosti realizovana tokom 2009. godine - tačka 2. Izvještaja.
- Određena pravila potrošnje i ponašanja ne postoje (šta je prihvatljivo, šta je uobičajeno a šta nije prihvatljivo) – tačka 3.1. Izvještaja. Prisutne su velike različitosti u institucijama BiH u pogledu trošenja i neracionalnog korištenja budžetskih sredstava – tačka 6. Izvještaja.
- Realizacija budžeta nije sistemski uređena donošenjem svih podzakonskih akata u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojim bi se jedinstveno uredila pravila potrošnje (tačka 3. Izvještaja).
- Planiranje budžeta nije u dovoljnoj mjeri zasnovano na planovima i programima rada institucija BiH, tj. konekcija između odobrenih sredstava i onoga šta se uradilo za potrošeni novac nije jasno uočljiva – tačka 4. Izvještaja.
- Upravljanje jedinstvenim računom trezora u smislu upravljačke funkcije nije u potpunosti zadovoljavajuće te su primjećeni određeni nedostaci prilikom izbora banaka kao i same realizacije ugovora koji su zaključeni sa bankama za sredstva JRT-a – tačka 7.1. Izvještaja.
- Ministarstvo nije kroz sistem Glavne knjige trezora osiguralo tačno iskazivanje akumuliranog viška prihoda nad rashodima niti knjiženje rasporeda istog – tačka 11. 2. Izvještaja.
- Kao što je navedeno pod tačkom 16. Izvještaja, informacioni sistem Ministarstva ponovno ima određenih nedostataka, kao i informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća koji ne funkcioniše u svim segmentima obrade dovoljno kvalitetno – tačka 16.1. Izvještaja.

### Mišljenje

Prema našem mišljenju, izuzev za efekte koje na finansijske izvještaje mogu imati stavke naprijed navedene, Konsolidovani finansijski Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH prikazuje istinito i objektivno stanje imovine i obaveza na dan 31. decembra 2009. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan i u skladu su sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Sarajevo, 6.9. 2010. godine

ZAMJENIK GENERALNOG  
REVIZORA

Dževad Nekić



GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego



## II NALAZI I PREPORUKE

### 1. Uvod

Ured za reviziju je, saglasno važećem Zakonu o reviziji, izvršio reviziju godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine. Ovaj izvještaj predstavlja konsolidovani izvještaj svih budžetskih korisnika i daje ukupnu sliku budžetske potrošnje institucija BiH. Izvještaj je usvojen od strane Vijeća ministara BiH 3. juna 2010. godine.

Prema podacima iz Izvještaja, ukupni rashodi budžeta institucija BiH u 2009. godini iznosili su 952.589.375 KM a ukupni prihodi 978.349.198 KM, što znači da je u 2009. godini ostvaren višak prihoda nad rashodima u iznosu od 25.759.823 KM.

U 2009. godini budžetska sredstva je koristilo 69 institucija ustanovljenih na nivou Bosne i Hercegovine a u njima je na dan 31.12.2009. godine bilo ukupno 21.696 zaposlenih. Od navedenog broja institucija njih 63 bile su predmet redovne godišnje revizije od strane Ureda za reviziju, a pet institucija su novoosnovane institucije koje će biti revidirane od 2010. godine.

Od ukupno 63 revidirane institucije, 15 institucija dobilo je mišljenje sa rezervom, 20 institucija dobilo je pozitivno mišljenje sa isticanjem predmeta, a 28 institucija dobilo je pozitivno mišljenje. Udjel izvršenog budžeta institucija koje su dobile mišljenje s rezervom i pozitivno mišljenje sa isticanjem predmeta u ukupnom izvršenju budžeta svih revidiranih institucija je 84,38 %.

Pozitivno mišljenje dobile su institucije čiji je ukupni udio u izvršenju budžeta Institucija BiH svega 15,62 %.

### 2. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2008. godinu i sačinio Izvještaj o reviziji za 2008. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Ministarstva vezano za budžet institucija BiH i trezorsko poslovanje te je rukovodstvu predloženo da uočene nepravilnosti razmotri i preduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja. Ministarstvo je u propisanom roku od 60 dana, u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavilo odgovor o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identifikovane u Izvještaju o reviziji o izvršenju budžeta za 2008. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u navedenom izvještaju, kao i uvidom u realizovane aktivnosti radi prevazilaženja nepravilnosti koje su identifikovane u Izvještaju revizije o izvršenju budžeta institucija BiH za 2008. godinu, utvrdili smo u kojim slučajevima je postupljeno i u kojima nije postupljeno prema datim preporukama Ureda za reviziju te utvrdili koje su preporuke u toku realizacije.



#### Preporuke prema kojima je postupljeno:

- Sistem planiranja budžeta na nivou institucija BiH je dijelom unaprijeđen sa napomenom kako treba i dalje unaprjeđivati isti.
- Usaglašeni su prihodi u Glavnoj knjizi i u Izvještaju o izvršenju budžeta.
- Donesene su jedinstvene stope amortizacije stalnih sredstava za sve institucije BiH, ali su pravila donesena relativno kasno i ista nisu primijenjena kod svih institucija.
- Izvršene su određene popune upražnjenih radnih mjesta u skladu sa novom sistematizacijom.
- Poboľšane su kontrole ispravnosti finansijskih izvještaja i sačinjena su detaljnija uputstva budžetskim korisnicima u pogledu popunjavanja finansijskih izvještaja.
- Sačinjavaju se detaljnije analize zahtjeva za restrukturisanjem budžeta i vrše usporedbe s prethodno odobrenim stavkama.
- Osigurana je kontrola poštovanja propisanih rokova unosa podataka u pomoćne knjige i Glavnu knjigu trezora te je omogućeno pravovremeno zatvaranje Glavne knjige.
- Kreirana je instrukcija koja definiše rok zatvaranja Glavne knjige.
- Završena je procedura reinženjeringa (nadogradnje) ISFU sistema na novu verziju baze podataka i aplikacije. U toku je testiranje procedura za oporavak i povrat podataka.

#### Preporuke čija je realizacija u toku:

- Planiranje budžeta se nastoji usaglasiti sa planovima i programima rada, ali to je proces koji je, po mišljenju revizije, tek u početnoj fazi.
- Implementacija modula za praćenje stalnih sredstava i zaliha u toku 2009. godine nije realizovana, ali su preduzete određene aktivnosti u toku 2010. godine.
- U procesu je izrada definisanja, implementacije i dokumentovanja sigurnog pristupa udaljenih korisnika informacionom sistemu.
- U toku je dokumentovanje procesa implementacije servera - domen kontrolera i osiguranje sinhronizovanog kreiranja rezervnih kopija podataka sa radnih stanica servera.
- U toku je implementacija dodatnih modula na ISFU sistem, kako bi dobili funkcionalniji sistem i adekvatno iskoristili nabavljene softverske licence.
- Preduzimaju se određene aktivnosti na usporednim analizama troškova po korisnicima na godišnjem nivou, a detaljnije analize se očekuju u 2010. godini angažovanjem kadrova.
- Iako se kontrola transakcija vrši samo u jednom manjem segmentu (kapitalni izdaci), funkcija budžetskog računovodstva nije, u pogledu kontrole svih poslovnih transakcija koje se obavljaju preko JRT-a, u potpunosti zadovoljavajuća.

#### Preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Nisu doneseni svi podzakonski akti prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH.
- Nisu preduzete inicijative u vezi donošenja i usvajanja Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.





- Nisu preduzete mjere prema nadležnim tijelima u cilju definisanja jednog nosioca svih investicionih ulaganja – formiranjem organizacione jedinice koja bi vodila investiciona ulaganja.
- Nije propisan način vođenja evidencije o kontroli naplate taksi.
- Nisu pokrenute inicijative na izmjeni metodologije godišnjeg izvještavanja kod budžetskih korisnika na način koji bi osigurao paralelno izvještavanje o finansijskom poslovanju i realizaciji plana i programa rada.
- Nisu utvrđeni kriteriji po kojima Vijeće ministara i predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg Vijeća ministara mogu raspoređivati sredstva namijenjena neprofitnim organizacijama i pojedincima putem direktnih korištenja tekuće rezerve.
- Nije izvršena distribucija štampanih obrazaca godišnjeg izvještaja.
- Nije sačinjena analiza rizika postojećih informacionih sistema (ISFU i COIP) kao osnov za dalje planiranje, održavanje i razvoj informacionog sistema.
- Nije kreirana dokumentacija koja se odnosi na detaljne opise za instalaciju i administraciju ISFU i COIP sistem kao ni odgovarajući planovi.
- Nisu propisane procedure za redovno kreiranje rezervnih kopija na ISFU i COIP sistemu.
- Nije kreiran interfejs koji omogućava automatski unos fakture iz sistema COIP u ISFU sistem kojim bi se ubrzao proces i smanjila mogućnost greške prilikom ručnog unosa.
- Nisu zaključeni ugovori za podršku sistema COIP nakon provedene procedure nabavki, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.
- Nisu sačinjene analize kvaliteta rada i funkcionisanja postojećeg COIP sistema.
- Nije sačinjena automatska systemska kontrola promjena unosa po poljima uključujući i provjeru koeficijenata, tako da sistem sam generiše upozorenja o eventualnim promjenama.
- Nije dorađena systemska funkcionalnost tako da budžetski korisnici mogu, odmah nakon unosa, izvještaje o unesenim plaćama štampati i ista potpisati.
- U svim spornim situacijama (Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH) nije se postupilo saglasno važećim propisima koji definišu kako se u slučaju spora primjenjuje postojeće rješenje do okončanja postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara.

### 3. Sistem internih kontrola

Tokom revizije uočili smo nedostatke i nepravilnosti u potrošnji budžetskih sredstava koje upućuju na zaključak kako sistem internih kontrola<sup>1</sup> na nivou institucija BiH nije na zadovoljavajućem nivou. Slabosti sistema se ogledaju u nedostatku podzakonskih akata za određena područja potrošnje, nedovoljno jasnim postojećim pravilima potrošnje, nedosljednosti u primjeni važećih pravila, kašnjenju u formiranju CHJ, nedovoljnoj podršci radu postojećih internih revizija kao i nejasnim odgovornostima u pogledu kontrole potrošnje između Ministarstva i samih korisnika.

<sup>1</sup> Sistem internih kontrola prema COSO (Komitet sponzorskih organizacija Tredveć komisije) modelu je proces ustanovljen i vođen od strane uprave, rukovodstva i drugog osoblja a cilj mu je da osigura razumno uvjerenje u vezi postizanja ciljeva u sljedećim kategorijama: efikasnost i efektivnost poslovanja, pouzdanost finansijskog izvještavanja, usaglašenost sa postojećim zakonima i propisima i zaštita imovine od neovlaštenog prisvajanja, korištenja ili otuđenja.



Tokom 2009. godine preduzimane su određene aktivnosti na donošenju nedostajućih akata kojima se reguliše budžetska potrošnja, ali su mnoga bitna pitanja budžetske potrošnje ostala nepokrivena jasnim pravilima i procedurama kojima bi se osigurala veća transparentnost, racionalnost i namjensko trošenje budžetskih sredstava.

Tokom 2009. godine Vijeće ministara je donijelo niz podzakonskih akata kojima se ispunjava obaveza prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, ali još uvijek nisu doneseni svi podzakonski akti, posebno akti kojima se trebaju regulisati područja potrošnje u kojima se kao korisnici prava pojavljuju izabrane ili imenovane osobe i rukovodeći državni službenici, dakle osobe koje preko Vijeća ministara direktno odlučuju o svojim pravima i područja gdje je tanka nit između lične i javne potrošnje (pravo na korištenje službenih i privatnih vozila, troškova fiksnih i mobilnih telefona, reprezentacije, itd.). Podsjećamo da je prema Zakonu o plaćama rok za donošenje navedenih podzakonskih akata šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Sl. Glasnik BiH, 50/08) koji je stupio na snagu 1.7.2008. godine. Brzo donošenje navedenih akata je i jedan od preduslova pravilne primjene Zakona o porezu na dohodak kojim se predviđa oporezivanje navedenih izdataka - primanja koji nisu učinjeni u službene svrhe.

Zbog nedostatka podzakonskih akata kao i slabostima kod postojećih akata kojima se uređuju određena područja budžetskih rashoda, povećavaju se rizici u pogledu racionalne i namjenske potrošnje budžetskih sredstava, javlja se osjećaj nesigurnosti kod budžetskih korisnika te se mnogo energije troši na traženje odgovora i međuinstitucionalno usaglašavanje i preispitivanje ponašanja u pogledu potrošnje budžetskih sredstava za određene namjene (ograničenje izdatka za telefone od minimalnih iznosa do neograničene potrošnje, nedovoljno jasno definisani pojmovi «interne» i «eksterne» reprezentacije, kupovina računarske opreme značajno različitih performansi, itd.). Zbog navedenog stanja javljaju se i različita rješenja i postupci prilikom regulisanja potrošnje što često stvara dojam kako se ne radi o korisnicima istog budžeta. Također, odgovori na pitanja upućena Ministarstvu od strane budžetskih korisnika o pravilnim postupanjima u određenim situacijama često su općeniti i nedovoljno jasni te korisnicima budžeta dodatno otežavaju posao, jer je to instanca od koje očekuju jasna i precizna uputstva za određene nedefinisane ili nedovoljno definisane situacije u pogledu potrošnje budžetskih sredstava. Dodatno, mišljenja koja daje Ministarstvo nisu dostupna na internet stranicama Ministarstva kako bi u svakom trenutku bila dostupna svim korisnicima i kako bi se izbjeglo višestruko ponavljanje istih pitanja i odgovora.

Zakonom o internoj reviziji usvojenom 2008. godine predviđeno je formiranje Centralne harmonizacijske jedinice (u daljem tekstu: CHJ) koja bi trebala uspostaviti funkciju unutrašnje revizije za Ministarstvo i one organizacije koje ne ispunjavaju kriterije za uspostavljanje vlastite interne revizije. Međutim, tokom 2009. godine, CHJ nije funkcionisala, iako su krajem 2008. godine bili ispunjeni svi potrebni preduslovi za implementaciju Zakona o internoj reviziji (usvojena strategija sistema internih finansijskih kontrola u javnoj upravi). Vijeće ministara je tek u vrijeme pisanja ovog izvještaja imenovalo rukovodstvo CHJ (13.7.2009. godine). Neizvjesnost oko početka rada CHJ dodatno je oslabila cjelokupni sistem internih kontrola (kako u Ministarstvu tako i kod većine budžetskih korisnika) jer su mnoge započete aktivnosti na donošenju internih akata obustavljene, a nove nisu niti preduzimane u uvjerenju da će CHJ brzo profunkcionisati i preuzeti svoju ulogu.



S druge strane, uloga interne revizije u većini institucija koje prema zakonu imaju obavezu uspostavljanja interne revizije nije na zadovoljavajućem nivou. U toku obavljanja revizije došli smo do zaključka kako interna revizija postoji više iz potrebe zadovoljavanja zakonskih propisa nego iz potrebe stvarnog obavljanja revizionih aktivnosti. Na takav zaključak navodi uvid u izvještaje i aktivnosti interne revizije u revidiranim institucijama (Uprava za indirektno oporezivanje, Ministarstvo odbrane, Agencija za identifikacione isprave, evidenciju i zaštitu podataka, MIP i sl.) iz kojih se može zaključiti da se internoj reviziji u većini institucija u kojima je ustanovljena ne pruža dovoljna podrška kao i to da još uvijek postoji nerazumijevanje prave uloge interne revizije te se ona često ne bavi pravim revizionim poslovima.

Nadalje, evidentno je da postoji i jaz između očekivanja u odnosima Ministarstva, sa jedne strane i budžetskih korisnika, sa druge strane. Većina budžetskih korisnika smatra da je zakonitost određene isplate - transakcije potvrđena od strane Ministarstva nakon obrade transakcije kroz ISFU sistem što nema potvrdu u stvarnosti. Ministarstvo nema sistemsku kontrolu transakcija osim u dijelu prekoračenja odobrenih iznosa potrošnje, dinamici potrošnje i sl., kod kapitalnih izdataka i dijelom kod obračuna plaća i naknada. Uspostavljeni sistem internih kontrola na ovakav način ne propisuje jasnu podjelu odgovornosti između klijenta i Ministarstva što povećava rizik po izvršenje budžeta. U uslovima kada ne funkcioniše CHJ i kada interna revizija kod budžetskih korisnika nije na potrebnom nivou funkcionalnosti, mišljenja smo da je i kontrolna funkcija Ministarstva trebala biti na višem nivou, sa jasnom procjenom rizičnih transakcija i rizičnih klijenata, jasnim i transparentnim uputstvima za segmente potrošnje koji nisu jasno definisani.

#### **Preporuke:**

- *Preporučujemo da se brzo donesu preostali podzakonski akti prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH kao i ostali akti koji nisu predviđeni Zakonom, a koji će na jasan način regulisati potrošnju budžetskih sredstava na budžetskim stavkama gdje postoje rizici za moguće neracionalno ponašanje korisnika budžeta. Podzakonski akti trebaju biti napravljeni tako da omogućе i kontrolu namjenske potrošnje budžetskih sredstava.*
- *Također, potrebno je ubrzati aktivnosti na uspostavljanju CHJ i interne revizije kako bi one u što skorije vrijeme bile osposobljene preuzeti svoje obaveze, te zaokružiti Sistem internih finansijskih kontrola u javnoj upravi – PIFC (Public Internal Financial Control Systems)*
- *Preporučujemo da se analizira mogućnost zakonskog uređivanja internih kontrola kako bi one dobile na značaju i da se jasnije razgraniče odgovornosti za izvršenje budžeta između Ministarstva i budžetskih korisnika.*
- *Posebno jačati sistem internih kontrola za one kategorije troškova gdje je tanka nit između javne i privatne potrošnje (naprimjer: reprezentacija, upotreba službenih vozila, telefona i sl.).*
- *Sva uputstva, mišljenja i drugi akti koje korisnici dobiju od Ministarstva trebaju biti objavljeni na internet stranicama Ministarstva kako bi korisnici budžeta mogli ostvariti uvid u stavove Ministarstva i postupiti na isti način kao i svi drugi korisnici budžeta.*



### 3.1. Pravila potrošnje i ponašanja

Potrošnja budžetskih sredstava propisana je dijelom zakonom, dijelom podzakonskim aktima, a dijelom internim pravilima unutar samih institucija. Za većinu troškova postoje određena pravila i procedure koja sa formalnog aspekta propisuju prava na potrošnju budžetskih sredstava za određene namjene. Međutim, zbog nepostojanja određenih pravila potrošnje (šta je prihvatljivo, šta je uobičajeno, a šta nije prihvatljivo) postoji velika razlika u pogledu potrošnje sredstava u različitim institucijama za iste vrste troškova (nabavka automobila različite klase, izdaci za telefone i reprezentaciju od minimalno ograničene do neograničene potrošnje, nabavka računarske opreme iz prosječnih cjenovnih razreda do visokih cjenovnih razreda, korištenje ekonomske klase prilikom službenih putovanja avionima do korištenja biznis klase, itd.)

Podzakonski akti daju veliku slobodu korisnicima u odlučivanju o tome kako raspodijeliti odobrena sredstva, koliko potrošiti i je li potrebno nešto kupovati (npr. kakav namještaj nabaviti, koja vozila nabaviti i koliko ih često mijenjati, koliko mobitela nabaviti, koliko ih često mijenjati, koliko službenih putovanja obaviti, koju klasu koristiti u avionskim letovima i na mnogim drugim područjima). Određeno ograničenje postoji u iznosima odobrenim u budžetu, ali s obzirom na to da ne postoji uspostavljen kontrolni mehanizam (pravila) prilikom odobravanja budžeta o tome šta neko može nabaviti, da li mu je stvarno potrebno i sl., pitanje racionalnosti potrošnje budžetskih sredstava se sa potrebne zakonske regulative svelo na pitanje lične svijesti rukovodioca i zaposlenih o potrebi racionalnog i namjenskog korištenja ograničenih budžetskih sredstava. Kao rezultat toga, uočljive su velike disproporcije u potrošnji sredstava na pojedinim budžetskim stavkama kod korisnika budžeta koje se ne mogu dovesti u direktnu vezu sa većim potrebama, većim značajem institucije ili povećanim obimom poslova.

Iz tog razloga mišljenja smo da je potrebno utvrditi pravila potrošnje i ponašanja na nivou institucija BiH kako bi se onemogućila rastrošnost pri potrošnji budžetskih sredstava, osigurala jasna pravila kojima bi se omogućila i kvalitetnija kontrola namjenske potrošnje i iznosi potrošnje na pojedinim stavkama usaglasili sa stvarnim potrebama institucije, zadacima koje ona obavlja i njenom ukupnom važnošću za funkcionisanje i ugled države, a sve sa ciljem racionalnijeg korištenja ograničenih budžetskih sredstava.

*Na ukazivanje od strane revizije o neracionalnoj potrošnji u nekim institucijama, odgovorne osobe gotovo uvijek koriste argument kako svojim ponašanjem nisu prekršili nikakav propis i kako to područje nije regulisano. Zbog ovakvih stajališta (sa kojima se revizija ne slaže) koja govore o nedostatku osjećaja odgovornosti prema javnim sredstvima, mišljenja smo kako je što brže potrebno usvojiti navedene standarde.*

*U nastavku navodimo neke karakteristične izdatke iz budžeta kod kojih nisu jasno utvrđena pravila potrošnje.*

- Nabavke automobila - ni jednim propisom nije regulisano koju klasu vozila može nabaviti određena institucija, koju dodatnu opremu može imati nabavljeno vozilo, koliko često i kada se mijenja službeno vozilo, kada se i kako koristi službeno vozilo i sl.
- Nabavka računarske opreme - ni jednim propisom nije regulisano koju računarsku opremu može nabaviti koja od institucija s obzirom na obim poslova, tehničke i druge specifične zahtjeve i sl. (viša ili niža klasa računarske opreme), koliko često se može mijenjati računarska oprema i sl.



- Službena putovanja – ni jednim propisom nije regulisano koliki dio budžeta koja od institucija ima pravo potrošiti na službena putovanja uzimajući u obzir značaj i ulogu institucije, kojom klasom zaposleni mogu putovati (ekonomska ili biznis klasa) itd. itd.

Navedeni su samo neki od primjera nepostojanja pravila potrošnje koji rezultiraju neracionalnim ponašanjem institucija u trošenju budžetskih sredstava. Revizija je svjesna činjenice da nije moguće detaljno propisati svako područje budžetske potrošnje, ali je mišljenja kako veliku većinu jeste. Donošenjem jasnih propisa olakšala bi se i kontrola namjenske potrošnje budžetskih sredstava i ostvarile značajne uštede u budžetu.

***Preporučujemo da se izvrši detaljna analiza budžetskih stavki i identifikuju one stavke kod kojih se uočava tendencija neracionalne i nenamjenske potrošnje te za takve vrste izdataka utvrde pravila potrošnje koja će osigurati racionalnu i namjensku potrošnju budžetskih sredstava.***

***Prilikom kreiranja pravila ponašanja i potrošnje, po mišljenju revizije, obavezno bi trebalo voditi računa o tome da budžetska potrošnja i nivo ličnih prava koja pojedinci ostvaruju iz budžeta odražavaju životni standard stanovništva i opću privrednu situaciju u kojoj se zemlja nalazi.***

### **3.2. Upravljanje i rukovođenje u institucijama BiH – problematika isteka mandata**

Tokom revizije poslovanja institucija BiH uočili smo pojavu kako su određenim čelnim ljudima institucija BiH (primjeri direktor UIO, direktor RAK-a itd.) istekli mandati i kako u pojedinim slučajevima nije na bilo koji način riješen dalji status ili slučajeve gdje je istekao mandat a da je na određeni način produžen status pod dosta nejasnim pravno osnovanim uslovima. Nije nam namjera na bilo koji način upuštati se u ocjene procedura izbora čelnih ljudi u spornim institucijama ili tragati za razlozima zašto započete procedure u pogledu imenovanja nisu završene na vrijeme (za to su zadužene nadležne institucije BiH), ali želimo ukazati na činjenicu zakonitosti rada i velikih rizika za budžet BiH koje nose takvi statusi čelnih ljudi. Postavlja se jednostavno pitanje dalje aktivnosti osoba kojima je istekao mandat, zakonitosti rada i na kraju same isplate plaća poslije isteka mandata.

***Obzirom kako ovaj problem poprima šire dimenzije i traje duži vremenski period u pojedinim institucijama, mišljenja smo kako bi nadležne institucije BiH (Vijeće ministara, Parlament, itd.) brzo trebale jasno i precizno definisati pravni status osobama kojima istekne mandat u smislu njihove nadležnosti i odgovornosti u periodu do imenovanja novih. Nedefinisano pitanje rukovodioca određene institucije, po mišljenju revizije, može imati uticaja na efikasno vršenje zakonom predviđenih funkcija kao i povećanje rizika po budžet institucija BiH.***

### **3.3. Obaveze iz ranijeg perioda**

Tokom revizije uočili smo pojave kako su evidentirane i plaćene obaveze iz ranijih perioda u toku budžetske 2009. godine, tako da su obaveze iz ranijih godina teretile budžet 2009. godine. Ovakvim načinom računovodstvenog evidentiranja ne iskazuje se



realno izvršenje budžeta tekuće godine niti izvršenje budžeta za godinu kada su iste obaveze trebale biti evidentirane, što po mišljenju revizije nije u skladu sa modifikovanim računovodstvenim principom nastanka događaja, tj. knjiženjem obaveza u momentu nastanka bez obzira na moment plaćanja.

***Ured za reviziju smatra kako se za ovakve transakcije – evidentiranje obaveza iz ranijeg perioda, trebaju sačiniti posebne pisane procedure koje bi regulisale vjerodostojnost i validnost obaveza iz ranijeg perioda, uz obavezno utvrđivanje razloga i odgovornosti zašto iste nisu evidentirane u momentu nastanka obaveze u skladu sa računovodstvenim principom modifikovanog nastanka događaja.***

### 3.4. Kartično poslovanje

Tokom revizije smo uočili da određeni broj budžetskih korisnika, za potrebe svojih rukovodećih kadrova, upotrebljava biznis kartice izdane od strane poslovnih banaka.

***Sugerišemo Ministarstvu analiziranje ove problematike te donošenje odgovarajućih uputstava budžetskim korisnicima sa ciljem utvrđivanja jasnih i preciznih pravila vezanih za izdavanje i korištenje biznis kartica od strane istih.***

## 4. Planiranje budžeta institucija BiH

Revidirajući proces planiranja i donošenja budžeta institucija BiH uočili smo kako isti nije u potpunosti zadovoljavajući, mada ima određenih unapređenja u odnosu na prošli period. Ministarstvo je uložilo određene napore na projekcije programskog budžeta. Programski budžet zasnovan je na rezultatima u kojem se sredstva raspoređuju na osnovu postavljenih ciljeva i/ili rezultata koji se trebaju postići od dobivenih – odobrenih budžetskih sredstava. Po mišljenju revizije, proces donošenja – planiranja budžeta (pored političkih konotacija koje revizija nema namjeru komentarisati) ima ozbiljnih poteškoća upravo u gore spomenutoj činjenici, tj. raspoređivanje budžetskih sredstava na osnovu postavljenih ciljeva. Revidiranjem pojedinačnih budžetskih korisnika – klijenata, u određenim slučajevima, nismo mogli u potpunosti uočiti konekciju između odobrenog budžeta i plana i programa rada, tj. u planovima i programima rada nema jasnih, preciznih i mjerljivih ciljeva. U razgovoru sa odgovornim zaposlenicima Ministarstva saznali smo kako određeni broj klijenata u procesu planiranja budžeta uopće nije dostavio svoje planove i programe rada (radi se o 30 institucija) ili kako prilikom planiranja putnih troškova nisu prezentovani okvirni planovi putovanja, pa se jednostavno nameće pitanje na osnovu čega su planirana budžetska sredstva.

Nadalje, ponovno se javlja problem i u činjenici dosadašnje prakse kojom se izrada budžeta obavljala odvojeno od izrade plana i programa rada budžetskih korisnika. Naime, nacrti budžeta budžetskih korisnika dostavljaju se uobičajeno do 1. augusta tekuće godine za narednu godinu, a planovi i programi rada izrađuju se tek krajem tekuće godine za narednu godinu i dostavljaju Vijeću ministara BiH.

Tokom obavljanja naših revizija kod pojedinačnih klijenata, pored gore spomenutih nedostataka uočili smo i sljedeće probleme:

- Planiranje budžeta nije bilo u potpunosti zasnovano, u svim slučajevima, na kvalitetnim analizama i procjenama realnih potreba za budžetskim sredstvima.



- Dinamika zapošljavanja nije u potpunosti realizovana u skladu sa planiranom aktivnosti, što se dijelom odrazilo na procent izvršenja budžeta i ostavljalo prostor za moguća restrukturisanja unutar usvojenog budžetskog okvira.
- Uočili smo pojavu linearnog smanjenja kako budžeta u cjelini tako i po pojedinim budžetskim linijama – stavkama, tako da klijenti koji zaista urade racionalno prijedlog budžeta dođu u određene poteškoće, a klijenti koji komotnije planiraju prijedlog budžeta (vjerojatno na osnovu potrošnje iz prošlih godina koja je bila dosta visoka) i ne osjete neke probleme uslijed određenih korekcija. Po mišljenju revizije, korekcije bi uvijek trebalo raditi na osnovu kvalitetnih analiza i realnih potreba, a smanjenje vršiti na pozicijama koje nisu realno planirane.
- U dijelu kapitalnih izdataka veći broj budžetskih korisnika nije izvršio realne procjene u odnosu na starost stalnih sredstava i stvarne potrebe za pojedinim ulaganjima (npr. vozilima, računarskom opremom, itd.). Često nisu bile uzete u obzir i donacije u opremi koje su mogle ostvariti značajne uštede u dijelu kapitalnih ulaganja. Ministarstvo je pokrenulo postupak za izradu modula za evidencije stalnih sredstava putem ISFU sistema kojim će se sistemski moći pratiti stanje stalnih sredstava i sagledati realne potrebe svakog budžetskog korisnika. Međutim, ovaj modul još uvijek nije implementiran, ali imamo informacije kako će se isti implementirati u 2010. godini.

**Preporuke:**

- *Ured za reviziju posebno naglašava kako, prilikom planiranja budžeta institucija BiH, treba uzeti u obzir planske zadatke koje klijenti – institucije BiH trebaju realizovati i iste usaglasiti sa odobrenim finansijskim sredstvima, tj. budžetom. Mišljenja smo kako klijenti – institucije BiH trebaju, ubuduće, poslije usvajanja budžeta, obavezno izvršiti usklađivanje svojih planova i programa rada za tekuću godinu i izvršiti korekciju svake budžetske linije u odnosu na planirani iznos, prilagodavajući se strukturi odobrenog budžeta.*
- *Nadalje, potrebno je vremenski usaglasiti proces planiranja budžeta sa izradom plana i programa rada, kao i proces finansijskog izvještavanja sa izvještajem o radu. Mišljenja smo i kako bi Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH trebalo razmatrati na Parlamentu BiH zajedno sa Izvještajem Ureda za reviziju o reviziji istog.*
- *Kada su u pitanju kapitalna ulaganja potrebno je osigurati planiranje budžeta u okviru detaljne strukture budžeta za kapitalna ulaganja (zasnovana na analizama stvarnih potreba, opravdanosti ulaganja i odobrenog budžeta) i time omogućiti praćenje izvršenja budžeta za kapitalna ulaganja u odnosu na planiranu strukturu ovih ulaganja.*
- *Nužno je brzo implementarisati modul za praćenje stalnih sredstava i zaliha u cilju kvalitetnijeg planiranja kapitalnih sredstava kao i same racionalizacije kapitalnih ulaganja.*



#### 4.1. Nenovčane donacije (14.458.133 KM)

Tokom revizije uočeno je kako sistem internih kontrola unutar institucija BiH u segmentu nenovčanih donacija još uvijek nije uspostavljen na zadovoljavajućem nivou. Ugovore o nenovčanim donacijama sklapaju institucije direktno sa donatorom a informacija o tome do Ministarstva dolazi tek nakon uknjiživanja doniranih sredstava u Glavnu knjigu trezora. Do tog momenta Ministarstvo nema nikakvih informacija o doniranim sredstvima što ga može navesti na pogrešne odluke pri planiranju budžeta odnosno odobravanju budžetskih sredstava (institucija istovremeno traži sredstva iz budžeta i dobije donaciju).

*Potrebno je uvesti obavezu informisanja Vijeća ministara o nenovčanim donacijama kako bi se na vrijeme imale informacije koje će osigurati kvalitetno planiranje i izvršenje budžeta.*

#### 5. Prihodi

Ukupno ostvareni prihodi za finansiranje institucija BiH u 2009. godini, sa primicima od prodaje stalnih sredstava, iznose 978.349.198 KM. Prihodi iskazani u Izvještaju o izvršenju budžeta za 2009. godinu su usaglašeni sa podacima i evidentiranim prihodima u Glavnoj knjizi u ukupnom iznosu, ali se ne mogu pratiti po strukturi koja je iskazana u izvještaju i tabelama (Tabela 1. Izvještaja).

U izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH prikazana je sljedeća struktura ostvarenih prihoda i primitaka:

R.br.	Vrsta prihoda	Planirano (KM)	Ostvareno (KM)
1.	Prihodi sa JR UINO za finansiranje institucija BiH	729.000.000	729.000.000
2.	Neporezni prihodi	199.065.000	204.108.536
3.	Prihodi od tekućih donacija u novčanom obliku	4.358.000	24.282.233
4.	Prihodi od GSM licenci	-	13.500.000
5.	Prihodi Fonda za povratak - udružena sredstva	-	6.708.545
	<b>Ukupno</b>	<b>932.423.000</b>	<b>977.599.314</b>
6.	Primici od prodaje stalnih sredstava	935.000	749.884
7.	Prijenos namjenski raspoređenih prihoda iz 2007. i 2008. godine	102.000.000	
	<b>Sve ukupno prihodi i primici</b>	<b>1.035.358.000</b>	<b>978.349.198</b>

Podloga za utvrđivanje navedene strukture prihoda je pomoćna evidencija, odnosno tabela koja se sačinjava na osnovu podataka iz Glavne knjige trezora. Kontni plan i evidentiranje u Glavnoj knjizi trezora nisu u potpunosti prilagođeni prikazanoj strukturi prihoda u Tabeli 1. Izvještaja o izvršenju budžeta (Pregled prihoda, primitaka i finansiranja) što otežava sravnjenje i uspoređivanje nekih od prikazanih prihoda. Tako je npr. u prihodima od administrativnih taksi (redni broj II 1. Tabele 1. ) obuhvaćen dio konta iz grupe (ekonomskih kodova) 722 i 723 dok je drugi dio konta iz istih grupa obuhvaćen prikazanim prihodima od posebnih naknada i taksi (redni broj II 2. Tabele 1.) i prihodima od vlastite djelatnosti. Također smo uočili određene nedosljednosti između kontnog plana i svrstavanja prihoda u određenu kategoriju pa su kao vlastiti prihodi





iskazani i prihodi evidentirani u okviru grupe 722 (Ured za veterinarstvo BiH, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH) i u grupi 734 (Institut za intelektualno vlasništvo, Služba za zajedničke poslove institucija BiH). Slična situacija je i sa prihodima od kamata i tečajnih razlika koje su uglavnom prikazane u jednom iznosu u Tabeli 1. pod rednim brojem II 6.1., a u nekoliko slučajeva i u okviru prihoda od posebnih naknada i taksi (redni broj II 2. Tabela 1.).

Za ovakav način prikazivanja prihoda po strukturi nismo dobili odgovarajuća objašnjenja osim da je naslijeđen i da su korisnici izvještaja o izvršenju budžeta navikli na ovakav izgled i formu tabele.

***Mada se prikazani prihodi, kao što smo već spomenuli, u ukupnom iznosu slažu sa podacima u Glavnoj knjizi trezora, mišljenja smo da je prilikom sačinjavanja zvaničnih izvještaja o izvršenju budžeta potrebno koristiti mogućnosti koje pružaju generisani izvještaji iz Glavne knjige trezora. Time bi se omogućilo prikazivanje podataka prema budžetskim klasifikacijama i istovremeno izbjeglo prepisivanje podataka iz Glavne knjige u pomoćne tabele koje treba koristiti samo kao dodatna pojašnjenja ili objašnjenja određenih pozicija navedenih u izvještaju.***

#### **Neporezni prihodi**

Evidentiranje prihoda od taksi, naknada i vlastitih prihoda vrši se u Ministarstvu na osnovu izvoda i u skadu sa modifikovanim računovodstvenim principom nastanka događaja, odnosno kada su naplaćeni. Osim određenog broja naredbi o uplatnim računima, Ministarstvo nije utvrdilo potrebu ili obavezu sravnjenja naplaćenih prihoda u pogledu njihove sveobuhvatnosti, tj. da li su svi prihodi koji su trebali biti naplaćeni zaista i naplaćeni. Naša saznanja, na osnovu pojedinačnih revizija koje smo vršili u institucijama, su da se sravnjenje pomoćnih evidencija i Glavne knjige trezora uglavnom vrši u institucijama koje vrše fakturisanje određenih naknada, a za ispostavljene račune se prati naplata sravnjenjem sa izvodima ili na osnovu podataka iz Glavne knjige trezora. U institucijama u čijoj nadležnosti je vršenje radnji za koje se naplaćuju administrativne takse i naknade (za koje se ne vrši fakturisanje) utvrdili smo različite situacije i postupanja institucija, za koja dajemo nekoliko primjera :

- utvrđene su razlike između podataka u pomoćnoj evidenciji za koju je odgovorna institucija i knjiženja u Glavnoj knjizi trezora koje vrši Ministarstvo (Služba za poslove sa strancima); nisu utvrđeni razlozi za uočene razlike, a pretpostavka je da se na isti konto knjiži naplata iste vrste takse koja se odnosi na drugu instituciju;
- pomoćna evidencija o izdanim nalozima nije sveobuhvatna i ne sadrži podatke iz ranijih perioda što onemogućava sravnjenje sa knjigovodstvenim podacima i pravovremena postupanja u cilju naplate istih (Sud BiH),
- različito knjiženje prihoda u postupku izdavanja dokumenta (prihodi od registracije vozila evidentirani su na budžetsku organizaciju IDDEEA, a prihodi od ličnih karata, vozačkih dozvola i pasoša nisu) i neriješeno pitanje obaveze sravnjenja istih jer je u proces naplate i rasporeda prihoda uključeno više institucija. IDDEEA dostavlja podatke o evidentiranim uplatama za izdate dokumente (lične karte i vozačke dozvole) koji se koriste za raspored pripadajućeg dijela naknade po nadležnim organima direktno Ministarstvu, a podaci o pasošima Ministarstvu civilnih poslova BiH, ali se tokom revizije navedenih institucija nismo uvjerali da li i ko vrši uspoređivanje podataka sa naplaćenim prihodima;



- ne vrši se sravnjenje naplaćenih administrativnih taksi u DKP mreži sa podacima o izdatim dokumentima (Ministarstvo vanjskih poslova) ili naplaćenih taksi i pomoćne evidencije (Ministarstvo pravde).
- zbog nepostojanja baze podataka o izdatim dozvolama nije omogućeno kompletno usaglašavanje svih izdatih CEMT dozvola sa uplatama u budžet a u određenom broju slučajeva je uočeno da su dozvole izdate na osnovu nepotpunih uplatnih naloga (bez jedinstvenog identifikacionog broja, šifre općine ili poziva na broj) ili na osnovu uplata od strane fizičkih osoba što otežava sravnjenje podataka o izvršenim uplatama (Ministarstvo komunikacija i transporta BiH).

#### Preporuke:

- *Mišljenja smo da je neophodno aktivnije učestće Ministarstva po pitanju donošenja pravila u vezi sa kontrolom i nadležnostima prilikom sravnjenja prihoda.*
- *Svim institucijama koje obavljaju aktivnosti za koju se vrši naplata taksi i naknada potrebno je omogućiti povlačenje podataka iz Glavne knjige sa podacima za konkretnu instituciju (osiguranjem šifre organizacije ili konta koji se odnosi samo na jednu instituciju i sl.) jer se knjizenjima iste vrste naknada za više institucija ne osiguravaju takvi podaci.*
- *Preporučujemo Ministarstvu da razmotri obavezu izvještavanja o prihodima i za institucije čiji prihodi nisu u kategoriji koju Ministarstvo u svojim izvještajima tretira kao „vlastiti prihodi“.*

#### Prihodi od tekućih donacija u novčanom obliku

U izvještaju o izvršenju budžeta prikazani su prihodi od tekućih donacija u iznosu od 24.282.333 KM koje su realizovane doznakama na Jedinstveni račun trezora kao pomoć pojedinim institucijama.

Način priznavanja i računovodstvenog iskazivanja donacija nije u potpunosti jasno određeno postojećim zakonskim i podzakonskim aktima:

- Zakon o finansiranju institucija BiH<sup>2</sup> (član 13.) propisuje prikupljanje prihoda i određuje njihovo priznavanje sa stanovišta raspoloživosti,
- Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2009. godinu<sup>3</sup> propisuje se način uplate, obaveza obavještavanja Ministarstva o odobrenoj pomoći, prijenos neutrošenih namjenskih sredstava u narednu godinu, obaveza posebnog praćenja i izvještavanja o utrošku,
- Pravilnik o računovodstvu budžeta institucija BiH (broj 01-ST4-16-1810/05 od 30.5.2005. godine)<sup>4</sup> uređuje opće odredbe računovodstva, kontni plan, računovodstvene knjige i knjigovodstvene isprave, usaglašavanje bilansnih pozicija i popis imovine, obaveza i potraživanja. Ovim Pravilnikom (član 45.) je određeno da se primljene nepovratne pomoći za tekuće potrebe i posebne projekte ili programe evidentiraju na pasivnim vremenskim razgraničenjima a

<sup>2</sup> Službeni glasnik BiH broj 61/04 i 49/09

<sup>3</sup> Službeni glasnik BiH broj 7/09

<sup>4</sup> Objavljen na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH



zatim prijenose na odgovarajući konto prihoda u dijelu koji je utrošen. To praktično znači da se kao prihod prikazuje iznos donacije koji je realizovan i prikazan kroz rashode.

**Kako nisu usvojeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor kojim bi bilo uređeno i pitanje donacija, preporučujemo Ministarstvu da do njihovog usvajanja međusobno usaglasi zakonske i podzakonske akte u vezi sa obuhvaćanjem i priznavanjem donacija.**

Napominjemo kako je način priznavanja i računovodstvenog obuhvaćanja donacija važan i zbog iskazivanja rasporeda viška prihoda, o čemu je opširnije napisano u tački 11. ovog Izvještaja.

## 6. Rashodi – budžetska potrošnja

Budžet institucija BiH za 2009. godinu iznosio je 1.214.543.729 KM a realizovan je u iznosu 952.589.375 KM, što je manje za 261.954.354 KM od ukupnog budžeta ili sa 78% (bez javnog duga).

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda - troškova uočili smo određene propuste i nedostatke, posebno u sistemu internih kontrola koji reguliše potrošnju kako roba tako i usluga. Revizija je posebnu pažnju obratila na kategoriju značajnijih troškova koji su iskazani u sljedećem pregledu na nivou institucija BiH<sup>5</sup>:

Vrsta rashoda	Iznos (KM)	% učešća
Bruto plaće i naknade	505.094.634	53.02
Naknade troškova zaposlenih	130.925.269	13.75
Putni troškovi	17.739.428	1.86
Izdaci za telefonske i poštanske usluge	10.319.627	1.08
Izdaci za energiju i komunalne usluge	16.587.530	1.74
Nabavka materijala	30.271.389	3.18
Izdaci za usluge prijevoza i goriva	13.792.579	1.45
Troškovi zakupa	26.607.078	2.79
Izdaci za tekuće održavanje	20.509.854	2.15
Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	2.296.044	0.24
Ugovorene i druge posebne usluge	42.863.510	4.5
Nabavka zemljišta	642.969	0.07
Nabavka građevina	22.229.225	2.34
Nabavka opreme	29.536.649	3.1
Rekonstrukcija i investiciono održavanje	7.961.124	0.84
Tekući grantovi	44.694.696	4.69
Kapitalni grantovi	1.084.943	0.11
<b>Ukupni rashodi budžetskih korisnika</b>	<b>923.156.547</b>	<b>96.91</b>
Programi posebne namjene - direktni transferi s JRT -a	19.865.688	2.09
Rezervisanja	9.567.140	1
<b>Sve ukupno rashodi Institucija BiH</b>	<b>952.589.375</b>	<b>100</b>

<sup>5</sup> Podaci preuzeti iz Glavne knjige trezora



Nakon revidiranja i odgovarajućih analiza pojedinih značajnijih kategorija gore navedenih troškova (iste su dobrim dijelom zasnovane na pojedinačnim izvještajima o reviziji institucija BiH - koja su dostupna na [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)), ističemo sljedeća zapažanja i sugestije:

**Bruto plaće i naknade:** Izvršenje budžeta institucija BiH na poziciji Bruto plaće i naknade sa 31.12.2009. godine iznosilo je 505.094.634 KM. Isplata plaća i naknada u institucijama BiH regulisana je Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji je stupio na snagu 1.7.2008. godine.

Revizijom primjene spomenutog Zakona utvrdili smo kako postoje određena odstupanja kada su u pitanju obračuni plaća za zaposlene u institucijama BiH u zavisnosti od entiteta iz kojeg dolaze. Naime, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH je propisano da se obračun plaća vrši putem centralizovanog sistema, a da je Ministarstvo nadležno za nadzor nad provođenjem navedenog zakona.

U članu 3. stav 1. navedenog Zakona se navodi: *Prilikom određivanja iznosa plaća i drugih naknada zaposlenima u institucijama BiH poštovat će se sljedeći princip:*

*a) Ista plaća za isti posao: U skladu sa ovim principom, zaposleni u institucijama BiH koji obavljaju iste i slične poslove primat će istu osnovnu plaću; odnosno radna mjesta iz različitih institucija BiH na kojima se obavljaju slični poslovi svrstat će se u isti platni razred.*

Također, prema članu 52., stav 3. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH se kaže: *Obračun poreza i doprinosa na ukupna primanja zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine vrši se primjenom zakonskih propisa prema mjestu prebivališta zaposlenog.* Napominjemo kako prethodno navedena odredba na određeni način zadire u izvorne nadležnosti entiteta te je iz tih razloga i došlo do različitih tumačenja kao i načina primjene važeće regulative u svrhu obračuna poreza i doprinosa.

Mišljenja smo kako je Ministarstvo trebalo, prilikom razmatranja i analize efekata primjene različitih alternativa obračuna plaća za zaposlene iz oba entiteta, voditi računa o zadovoljenju principa 'ista plaća za isti posao'. S tim u vezi, s obzirom da su zbog trenutnog načina obračuna, oštećeni zaposleni koji imaju prebivalište u FBiH, trebalo je primijeniti sve zakonom dozvoljene varijante u obračunu plaća za zaposlene koji imaju prebivalište u FBiH kako bi se spomenuti princip ispoštovao. Napominjemo kako smo o ovoj problematici pisali detaljnije u izvještaju o reviziji Ministarstva finansija i trezora kao budžetskog korisnika (pogledati izvještaj na [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)).

***Ured za reviziju i ovaj put želi skrenuti pažnju svim nadležnim institucijama BiH na prezentovanu problematiku, te kako je nužno izvrši detaljnu analizu dosadašnjeg načina obračuna plaća, a u skladu sa dobivenim rezultatima razmotriti i druge modalitete načina obračuna poreza i doprinosa, kako bi se ispoštovao princip 'ista plaća za isti posao' i kako bi svi zaposlenici koji rade u institucijama BiH u konačnici dobili istu plaću za isti posao bez obzira na mjesto prebivališta.***

**Prekovremeni rad:** Revizijom navedenih izdataka konstatovali smo da je na analitičkom kontu prekovremeni rad u 2009. godini na nivou institucija BiH knjižen iznos od 11.832.445 KM. Međutim, revizijom navedene pozicije kod budžetskih korisnika utvrdili smo kako se najveći dio datog iznosa odnosi na noćni rad koji je greškom knjižen na poziciju prekovremeni rad. Kod institucija koje su imale stvarne izdatke za prekovremeni rad uočeno je da u određenim slučajevima nisu sačinjavane odgovarajuće evidencije u vezi sa isplatom prekovremenog rada, kao i da je vršena isplata po više osnova (prekovremeni rad, rad u dane praznika, noćni rad i sl.).



**Mišljenja smo kako bi bilo korisno donošenje odgovarajućeg uputstva ili instrukcije koja bi detaljnije propisala upute budžetskim korisnicima u vezi sa načinom vođenja evidencija, načinom odobravanja i praćenja izvršenog prekovremenog rada, te knjiženja kroz Glavnu knjigu.**

**Refundacija bolovanja:** Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo ne raspolaže podacima o pojedinačnim iznosima po svakom budžetskom korisniku, kao ni podatkom o ukupnom iznosu potraživanja nastalih na osnovu zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje koje nadležnim institucijama podnose korisnici budžeta.

Naprijed navedeno proizlazi iz činjenice da budžetski korisnici imaju različit pristup u knjigovodstvenom evidentiranju na osnovu zahtjeva za refundaciju naknada za bolovanje, a ne vodi se ni evidencija o podnesenim zahtjevima koja bi se dostavljala Ministarstvu.

Revidiranjem budžetskih korisnika uočeno je da je različit pristup budžetskih korisnika i u dinamici podnošenja zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje.

Usljed različitog postupanja u knjigovodstvenom evidentiranju, kao i nepostojanju evidencija o podnesenim zahtjevima za refundaciju naknade za bolovanje, Ministarstvo se susreće sa otežanim procesom utvrđivanja i rasknjižavanja iznosa evidentiranih na izvodima banaka na osnovu povrata sredstava na ime refundacije naknade za bolovanje.

Također je uočeno da nadležne institucije za povrat sredstava na osnovu podnesenih zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje iste rješavaju u različitim rokovima i sa kašnjenjima u povratu sredstava te bi i ovu problematiku trebalo preispitati.

Podsjećamo da je u toku sastavljanja ovog izvještaja pokrenuta procedura oko izmjene člana 35. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji se odnosi na porodiljsko bolovanje, nakon što je Ustavni sud BiH u maju 2010. godine donio odluku prema kojoj je ocijenjeno da je navedena odredba spomenutog Zakona diskriminirajuća i nije u skladu sa Ustavom BiH.

#### **Preporuke:**

- ***U cilju jednoobraznog postupanja svih budžetskih korisnika preporučujemo Ministarstvu da sačini instrukciju za budžetske korisnike kojom bi se detaljno propisala procedura podnošenja, praćenja i knjigovodstvenog evidentiranja zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje, koje budžetski korisnici podnose nadležnim institucijama za povrat sredstava.***
- ***Razmotriti mogućnost uspostavljanja odgovarajućih evidentiranja iznosa potraživanja na osnovu zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje kroz postojeće sisteme (ISFU, COIP), a u cilju kontinuisanog praćenja i raspolaganja podatkom o ukupnom iznosu potraživanja ove vrste. U skladu sa naprijed navedenim osigurati i točne evidencije o naplaćenom iznosu ovih potraživanja po svakom pojedinačnom klijentu.***
- ***Analizirati i preispitati problematiku kašnjenja uplata nadležnih institucija na osnovu povrata sredstava po podnesenim zahtjevima za refundaciju bolovanja.***

**Isplata stimulacija:** Kada su u pitanju isplate stimulacija zaposlenima u ožujku 2010. godine donesena je Odluka od strane Vijeća ministara kojom su regulisana pitanja u vezi sa novčanim nagradama (stimulacijom) zaposlenih u institucijama BiH.



Revizijom finansijskih izvještaja budžetskih korisnika za 2009. godinu uočeni su određeni nedostaci koji su i navedeni u pojedinačnim izvještajima budžetskih korisnika. Nedostaci i primjedbe su se uglavnom sastojale u sljedećem: u nekim institucijama pojedinim osobama stimulacija je isplaćivana skoro tokom cijele godine; isplaćivane su stimulacije rukovodiocima institucija a odluku o isplati istih su donosili sami rukovodioci; u nekim institucijama zaposleni nisu na isti način tretirani prilikom isplate stimulacija; obrazloženja za isplatu stimulacije često su nedovoljna ili se odluka o isplati donosi za veći broj zaposlenih bez pojedinačnog navođenja osnova za isplatu i obrazloženja za svakog zaposlenog kojem se stimulacija isplaćuje pojedinačno.

***Neophodno je da uz aktivnu koordinirajuću i kontrolnu ulogu Ministarstvo nastoji ovaj osjetljivi segment rashoda u okviru budžeta institucija BiH dovesti na zavidni nivo transparentnosti sa posebnim akcentom na potrebu postojanja zadovoljavajućih kriterija, odnosno obrazloženja za isplatu stimulacija.***

**Naknade za rad u komisijama:** Izdaci za usluge na osnovu naknada za rad u komisijama ostvareni su iznosu 967.540 KM (konto 611216) i 311.107 KM (konto 613950) što ukupno iznosi 1.278.647 KM.

Revidiranjem institucija utvrđeno je da je dio sredstava na osnovu naknada za rad u komisijama isplaćen u 2009. godinu za rad članova komisija obavljen u 2008. godini. Smatramo da retroaktivna primjena odluka ne predstavlja dobru praksu i da nadležne institucije uključene u proceduru donošenja odluka trebaju težiti blagovremenom donošenju istih, kako bi se isplate zasnovane na obavljenim zadacima realizovale u budžetskoj godini kojoj pripadaju.

Također je uočeno da je bilo izdataka po odlukama kojima je definisano pravo na naknadu po riješenom predmetu te se postavlja pitanje da li je visina naknade po riješenom predmetu odgovarajuća i adekvatna uloženom radu na rješavanju predmeta. Takve odluke je neophodno preispitati i sugerisati Vijeću ministara BiH donošenje Odluka koja će osigurati realne iznose za komisije gdje je predviđen iznos naknade po riješenom predmetu.

Odlukama Vijeća ministara koje se odnose na komisije ili radne grupe utvrđeno je i da će se isplata pojedinim članovima vršiti na teret institucija iz kojih dolaze članovi. Po ovom pitanju bi trebalo razmotriti jednoobrazan način rješavanja isplate naknada za članove komisija koje formira Vijeće ministara, u okviru budžeta jedne institucije ili Ministarstva, čime bi se omogućilo bolje planiranje potrebnih sredstava, efikasnije praćenje rezultata rada i informisanje Vijeća ministara o izdacima formiranih komisija.

Za određene komisije odlukom je utvrđen mjesečni iznos naknade, što po našem mišljenju nije primjeren način za isplatu naknade koja bi trebala biti zasnovana na mjerljivim rezultatima rada (npr. aktima koje je komisija predložila za usvajanje). Pojedinim odlukama je propisan iznos mjesečne naknade u visini prosječne neto plaće u BiH isplaćene u 2008. godini. Smatramo da bi ove naknade trebalo usaglasiti sa osnovicom za isplatu plaća i ostalih naknada propisanom u Zakonu o plaćama u institucijama BiH (prosječna plaća za godinu koja dvije fiskalne godine prethodi godini u kojoj se primjenjuje).

Utvrđeno je da su korisnici budžeta obavezni preispitati sa Ministarstvom način obračuna poreza i doprinosa po osnovu naknada za rad u komisijama.

**Preporuka:**

- ***Ministarstvo bi trebalo analizirati dosadašnju primjenu i praksu kod izdataka na osnovu naknada za rad u komisijama te uočena zapazanja dostaviti Vijeću ministara kako bi se uticalo na***



*otklanjanje uočenih slabosti prilikom donošenja odluka Vijeća ministara u budućem periodu.*

- *Sačiniti uputstvo za budžetske korisnike kojim će se propisati kako unositi podatke o isplatama ovih naknada i obračunu poreza i doprinosa na ove naknade u cilju odgovarajuće primjene zakonskih propisa.*

**Putni troškovi:** Putni troškovi tokom 2009. godine na nivou institucija BiH realizovani su u prilično visokom iznosu - od 17.739.429 KM, što samo po sebi postavlja pitanje opravdanosti ovolikog iznosa. Nismo uočili praksu kako se u institucijama BiH vrše analize putnih troškova tokom godine te smatramo kako bi bilo korisno vršiti analize opravdanosti i svrsishodnosti velikog broja službenih putovanja. Nadalje, uočili smo kako nedostaju pozivi za službeni put u inostranstvo iz kojega bi se jasno vidjelo u kojem obimu organizator snosi troškove službenog putovanja, što predstavlja osnovni preduslov da bi se revizija uvjerila u ispravnost obračuna putnog naloga.

*Mišljenja smo kako bi trebalo izvršiti analizu realizovanih putnih troškova u toku 2009. godine i izvršiti određene racionalizacije po pitanju službenih putovanja, analizirati opravdanost broja osoba koje sudjeluju u delegacijama ili potrebe opravdanosti prisustvovanja svim međunarodnim skupovima. Revizija nema namjeru da ocjenjuje opravdanost ili neopravdanost službenih putovanja niti broja članova raznih delegacija (mišljenja smo kako rukovodstva institucija BiH i Vijeće ministara trebaju taj posao da urade i ocjene), ali gledano sa finansijskog aspekta, ukazujemo na potrebu sačinjavanja jedne detaljne analize učinjenih troškova putovanja po svim institucijama BH i koristi od realizovanih putovanja koja bi trebala biti podloga za planiranje ovih troškova ubuduće.*

**Izdaci za telefonske i poštanske usluge:** Izdaci za PTT troškove u 2009. godini iznosili su 10.319.627 KM, a sastoje se iz: izdataka za fiksne telefone 4.422.307 KM, izdataka za mobilne telefone 2.201.002 KM, izdataka za internet 841.008 KM, izdataka za poštanske usluge 2.195.358 KM, izdataka za BIH PAK 658.626 KM i izdataka za ostale usluge 1.323 KM.

Revidiranjem ove kategorije troškova uočili smo da sistem internih kontrola kojim se reguliše upotreba telefona u institucijama BiH nije u potpunosti jasno i precizno definisan (pravila postoje, ali smatramo da nedovoljno regulišu ovo područje). Utvrdili smo kako zaposleni na određenim pozicijama ne podliježu internim odlukama o kontroli potrošnje, pa se u tim slučajevima ne izdaju rješenja niti podnose izvještaji o nastalom prekoračenju. Uvidom u internu evidenciju praćenja potrošnje primijećeno je da su prekoračenja, u odnosu na odobrene limite, česta i u najvećem broju slučajeva odobrena internom odlukom o opravdanosti nastalog prekoračenja. U pojedinim slučajevima stvarni troškovi su dosta manji od propisanih limita što znači da interne odluke nisu prilagođene stvarnim potrebama. Dalje je primijećeno kako se u strukturi ukupnog iznosa računa za usluge mobilnih telefona nalaze i neke usluge koje nemaju karakter komunikacije u poslovne svrhe (nadopune). Također smo uočili kako se ne koriste službeni telefoni, već se plaćaju računi za privatne telefone za osobe koje imaju priznate troškove mobilnih telefona. Utvrdili smo kako se u pojedinim slučajevima ne prilažu potpuni računi o izvršenim uslugama korištenja mobilnih telefona, kao i da se vrši pravdanje "prepaid" bonova putem blagajne (ultra kartice). Ovakvim načinom rada nismo se mogli uvjeriti u namjensko trošenje budžetskih sredstava.



*Preporučujemo Ministarstvu – Vijeću ministara da u cilju povećanja efikasnosti sistema internih kontrola preispita opravdanost potrošnje PTT usluga te definiše jasna i precizna pravila koja će osigurati da korištenje spomenutih usluga bude isključivo u poslovne svrhe (obavezno korištenje listinga) i da se na svim nivoima odgovornosti definišu limiti, a sve u cilju racionalne potrošnje budžetskih sredstava. Pored unutrašnjih rezervi za racionalizaciju, revizija sugerise razmatranje pitanja racionalizacije na tragu tržišnih uslova koje nude razni telecom operateri (naprimjer: top tim usluge, total group, razne poslovne tarife i sl.) uz značajne uštede i potpunu kontrolu troškova.*

**Upotreba službenih vozila:** Izdaci za upotrebu službenih vozila u 2009. godini iznosili su 20.281.973 KM, a sastoje se iz izdataka za gorivo i motorno ulje 12.389.418 KM, izdataka za registraciju 443.145 KM i izdataka za tekuće održavanje – popravke vozila 7.449.410 KM.

Sistem internih kontrola kojim se reguliše upotreba službenih automobila u institucijama BiH nije u potpunosti jasno i precizno definisan (pravila postoje, ali smatramo da nedovoljno regulišu ovo područje). Ističemo da je teško precizno pratiti troškove službenih automobila (uključujući i pitanje sigurnosti, odnosno opasnosti od otuđenja), s obzirom da su službeni automobili odobreni određenim zaposlenicima da njima raspoložu 24 sata na dan. Revizijom smo uočili kako su putni nalozi o upotrebi službenih automobila kojim se vodi evidencija o potrošnji goriva i prijeđenim kilometrima, u određenim slučajevima, dosta neuredni i neažurni.

*Ured za reviziju preporučuje Ministarstvu - Vijeću ministara kreiranje i donošenje takvog sistema internih kontrola koji će osigurati racionalnu, ekonomičnu i transparentnu upotrebu službenih automobila sa obaveznom urednom evidencijom putnih naloga iz kojih bi se jasno vidjele relacije, pređeni kilometri i potrošnja goriva, kako bi se mogla kontrolisati namjenska potrošnja.*

*Sistem internih kontrola kojim se reguliše upotreba službenih automobila je posebno značajan ako se u obzir uzme da institucije BiH raspoložu sa oko 1.500 službenih automobila, pa bi po mišljenju revizije trebalo preispitati opravdanost postojećeg voznog parka, a u cilju racionalizacije i efikasnosti trošenja budžetskih sredstava. Napominjemo kako je u toku 2009. godine na nivou institucija BiH nabavljeno službenih automobila u vrijednosti od 6.188.289 KM.*

**Troškovi zakupa:** Ukupni izdaci za ovu kategoriju rashoda u 2009. godini iznosili su 26.607.078 KM i predstavljaju povećanje od 4,8% u odnosu na 2008. budžetsku godinu. Struktura navedenih izdataka u 2009. godini je sljedeća: zakup prostora 13.949.295 KM, zakup stanova 9.316.995 KM (najveći dio se odnosi na Ministarstvo odbrane), zakup skladišta 521.173 KM, zakup parkinga 444.430 KM, zakup za smještaj telekomunikacijske opreme 591.844 KM, zakup zemljišta 25.420 KM, zakup opreme 239.084 KM, zakup vozila 69.177 KM, zakup tornjeva 838.050 KM, zakup vodova 571.764 KM i zakup ADSL vodova 39.839 KM.

Ministarstvo je na zahtjev Parlamentarne skupštine BiH sačinilo detaljnu informaciju vezano za troškove zakupa koji se odnose na institucije BiH. Informacija je sačinjena u 2010. godini i istom su obuhvaćeni svi aktualni ugovori o zakupu u 2010. godini. Prema navedenoj informaciji, u 2010. godini iz budžeta institucija BiH za zakup će biti plaćeno 26.705.051 KM, od kojeg iznosa se na zakup poslovnih prostora i zgrada odnosi 13.665.176 KM, zakup stanova 8.338.640 KM te na ostale izdatke u ukupnom iznosu





od 4.701.236 KM (skladišni prostor, parking prostor, smještaj telekomunikacijske opreme, zakup zemljišta, zakup ostale opreme).

U stavci zakup poslovnih prostora i zgrada na zakup u DKP-u Ministarstva vanjskih poslova se odnosi 4.689.783 KM, dok se ostali dio odnosi na zakupe u zemlji.

Prema datoj informaciji najviše prostora se zakupljuje u Sarajevu 17.176 m<sup>2</sup> po prosječnoj cijeni od 26,36 KM što će za 2010. godinu iznositi 4.412.895 KM, Banja Luci 6.989 m<sup>2</sup> po prosječnoj cijeni od 24,71 KM što će teretiti budžet u 2010. godini u iznosu od 1.794.214 KM i Mostaru 7.371 m<sup>2</sup> po prosječnoj cijeni od 18,31 KM što će u budžetu za 2010. godinu iznositi 1.270.229 KM.

U 2010. godini, prema dostavljenim podacima i dokumentaciji od strane budžetskih korisnika, ukupno se zakupljuje 188.298 m<sup>2</sup>, dok dodatno nedostaje 5.200 m<sup>2</sup> poslovnog prostora.

Za smještaj 1922 zaposlena u prostorima iznajmljenim u Sarajevu, Banja Luci i Mostaru će za 2010. godinu biti izdvojeno ukupno 7.477.338 KM. Institucije prema sadašnjem stanju stvari, vezano za zakupe u Sarajevu i Banja Luci, zakupljuje po zaposlenom u prosjeku 16 m<sup>2</sup>, a u Mostaru 17 m<sup>2</sup>, dok je prosječna kvadratura po zaposlenom u Zgradi prijateljstva između Grčke i BiH između 6 i 7 m<sup>2</sup>.

Navedena informacija je, prema saznanjima revizije, usvojena od strane Vijeća ministara, ali bez dijela kojim se predlažu aktivnosti na prevazilaženju sadašnjeg stanja po pitanju izdataka za zakup poslovnih prostora. Naime, u prijedlozima Ministarstva za dugoročno rješavanje troškova zakupa u budžetu institucija BiH se navodi da je Ministarstvo već u proceduru usvajanja Vijeću ministara dostavilo Prijedlog odluke o odobravanju projekta nabavke/izgradnje zgrada za smještaj institucija BiH kojim bi Vijeće ministara odobrilo projekt nabavke, odnosno izgradnje tri objekta i to: u Banja Luci i Mostaru nabavka objekta od po cca 2.000 m<sup>2</sup>, realizacija projekta izgradnje objekta u Sarajevu površine od cca 10.000 m<sup>2</sup>. Predložena Odluka je predviđala da se dio ovog projekta, odnosno početak realizacije projekta finansira iz budžeta institucija BiH u kojem je osigurano 11.130.000 KM rezervisanja za kapitalna ulaganja.

***Mišljenja smo da bi trebalo detaljno analizirati sve aspekte sačinjene informacije te da bi nadležne institucije trebale preduzeti aktivnosti u cilju iznalaženja načina za rješavanje navedenog pitanja.***

***Naime, trajno rješavanje pitanja smještaja za državne institucije kroz kupovinu ili izgradnju objekata za te namjene bi dugoročno posmatrano značilo smanjenje ili skoro potpuno eliminisanje ove stavke u budžetu institucija BiH.***

***Osim toga, po našem mišljenju, kroz namjenski građene objekte za smještaj bilo bi moguće primijeniti i standarde koji se odnose na potrebnu kvadraturu poslovnog prostora po zaposlenom, gdje postoji značajan prostor za racionalizaciju, što nije slučaj kada se radi o zakupu prostora koji su često nefunkcionalni te nije moguće na optimalan način iskoristiti zakupljeni prostor.***

**Usluge reprezentacije:** U 2009. godini rashodi za usluge reprezentacije na nivou institucija BiH iznosili su 4.847.534 KM. Analiziranjem i revidiranjem troškova reprezentacije uočili smo kako ovi troškovi nisu regulisani dovoljno jasno i precizno. Nema preciznih kriterija koje definišu prilike u kojima se mogu koristiti javna sredstva za reprezentaciju, do kojeg nivoa po korisniku i po kojem nivou gostiju i poslovnih partnera. Nisu definisani kriteriji za davanje ovlasti, nisu definisani uslovi za kupovinu i primanje



poklona, a posebno nisu sistemski definisani uslovi za izvještavanje o korištenoj reprezentaciji (mjesto, prilika, vrijeme, nosilac ovlasti, povod – razlozi, popis gostiju, uključujući izuzeća za slučajeve koje odredi institucija, specifikacija računa, validan dokaz o izvršenom plaćanju (račun fiskalne i registar kase), poštivanje ograničenja, broj ljudi iz institucije koji može prisustvovati organizovanim večerama ili drugim poslovnim gozbama, itd.). Revizija smatra kako je detaljan izvještaj o izvršenoj reprezentaciji (uključujući sve gore pobrojane elemente) ključni element u namjenskom i racionalnom trošenju javnih sredstava. Unutar testiranog uzorka kod određenih institucija BiH primijećeno je kako se ne navodi u svim slučajevima svrha - povod reprezentacije te da nedostaju spiskovi gostiju i drugi elementi. Stoga se revizija, u svim slučajevima u okvirima testiranog uzorka, nije mogla uvjeriti u namjensku potrošnju sredstava (izvještaji o izvršenoj reprezentaciji su dosta kratka, nepotpuna ili čak u pojedinim slučajevima nisu niti napisana).

***Ured za reviziju sugeriše Ministarstvu - Vijeću ministara donošenje jasnih i preciznih pravila i procedura o troškovima reprezentacije sa gore pobrojanim elementima. Poseban se akcent stavlja na izvještaj o izvršenoj reprezentaciji koji predstavlja dokumentovani trag o namjenskoj potrošnji javnog novca u ove svrhe, a istovremeno predstavlja i dokaz transparentne i dosljedne primjene usvojenih pravila i procedura.***

**Autorski honorari:** Izdaci za usluge na osnovu autorskih honorara ostvareni su u ukupnom iznosu 468.330 KM. Uočeno je da se u određenim slučajevima autorski honorari isplaćuju u institucijama i osobama koje su u instituciji zaposlene na neodređeno vrijeme te da se u tim slučajevima vrlo često ne može utvrditi koji su to dodatni poslovi koji nisu definisani sistematizacijom radnih mjesta. Autorski honorari su isplaćivani i imenovanim članovima pojedinih Vijeća gdje je određen mjesečni iznos naknade, a revizijom je konstatovan prilično različit stepen angažovanja pojedinaca, kao i nedostavljanje pisanih autorskih djela iako bi određeni angažman to zahtijevao.

***Isplate na osnovu autorskih honorara trebaju biti uslovljene stvarnim obilježjima autorskog djela, a iznose za isplatu honorara je potrebno utvrđivati na osnovu stvarnog stupnja angažovanja svakog pojedinca ukoliko se radi o određenom projektu.***

**Ugovori o djelu:** Izdaci za usluge na osnovu ugovora o djelu ostvareni su u ukupnom iznosu 5.873.217 KM, a na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima u ukupnom iznosu 2.132.789 KM. Uočeno je da se po ugovoru o djelu u institucijama vršilo angažovanje i za obavljanje poslova koji su predviđeni sistematizacijom radnih mjesta, a prisutna je i pojava da se ugovori produžavaju svaka tri mjeseca te se po tom osnovu pojedina lica angažuju cijelu godinu. U pojedinim institucijama se po ugovoru o djelu za obavljanje materijalno finansijskih poslova angažuju osobe koje imaju zasnovan radni odnos u drugim institucijama BiH. Revizijom je utvrđeno da 12 institucija za unos obveza u ISFU sistem angažuje osobe po ugovoru o djelu. Angažovanje po ugovoru o djelu za ovakvu vrstu poslova može predstavljati rizik za instituciju u smislu pravovremenog obavljanja poslova i nejasnog definisanja odgovornosti u obavljanju ovih poslova. Mišljenja smo da bi u cilju racionalizacije potrošnje, Ministarstvo trebalo preduzeti odgovarajuće aktivnosti i iznaći najbolje moguće rješenje za klijente koji za obavljanje materijalno - finansijskih poslova i unosa u ISFU sistem angažuju osobe po ugovoru o djelu.



Po obrazloženjima pojedinih institucija, ugovori o djelu su zaključivani i uslijed nerealizovane dinamike zapošljavanja, a uočeno je i da su se za obavljanje određenih poslova za rad u komisiji zaključivali ugovori o djelu sa zaposlenim, gdje su osim ugovorene neto naknade, vršene isplate na osnovu putnih troškova (dnevnice, smještaj, prijevoz, ostali putni troškovi) te iste evidentirane u okviru pozicija putnih troškova zaposlenih.

Utvrđeno je da na nivou institucija nema jasno definisanih procedura za sklapanje ugovora o djelu kojim bi se utvrdili kriteriji za angažovanje osoba za određene poslove kao i visina naknade za obavljanje tih poslova te da se kod određivanja naknade ne vodi računa o visini plaće zaposlenih u institucijama koji rade na istim ili sličnim pozicijama.

**Preporuke:**

- *Ured za reviziju preporučuje Ministarstvu - Vijeću ministara da se na nivou svih institucija preispita angažovanje na osnovu ugovora o djelu u cilju efikasnosti poslovanja i usaglašenosti poslovanja sa zakonskim propisima, jer je kategorija ugovora o djelu propisana Zakonom o obligacijskim odnosima, kojim se propisuje pod kojim uslovima i na koji način se zaključuju ugovori o djelu.*
- *S obzirom da se radi o poslovima u državnim institucijama, mišljenja smo da bi angažovanje na osnovu ugovora o djelu trebalo svesti na najmanju moguću mjeru i ugovore o djelu zaključivati u iznimnim situacijama samo za određene vrste poslova kada ne postoji drugi način angažovanja.*

**Kapitalna ulaganja:** Ukupni izdaci za kapitalna ulaganja u 2009. godini iznosili su 60.369.967 KM. Tokom revizije kapitalnih izdataka uočili smo određene probleme s kojima se susreću institucije u segmentu izgradnje građevinskih objekata, rekonstrukcije i investicionog održavanja (npr. SIPA – izgradnja objekta centralne zgrade za trajni smještaj Agencije, Ministarstvo pravde – izgradnja državnog zatvora). Prije svega mislimo na nedostatak stručnog osoblja za vođenje i kontrolu izvršenja kompleksnih građevinskih radova u okviru samih institucija koje vrše izgradnju objekata, potom na opterećenje rukovodstva i zaposlenih u instituciji poslovima koji nisu u direktnoj vezi sa zakonom utvrđenim zadacima institucije.

Tokom revizije uočili smo kako se u dijelu kapitalnih izdataka kod većine budžetskih korisnika ne vrši kvalitetna analiza opravdanosti ulaganja budžetskih sredstava niti na nivou institucija postoje pravila potrošnje za ovo područje kako bi se osiguralo racionalno ponašanje korisnika budžeta. Također, uočili smo kako ne postoje pisane procedure u pogledu ulaganja u tuđa osnovna sredstva.

- *Mišljenja smo da je sve aktivnosti koje nisu povezane sa osnovnom funkcijom određene institucije i koje zbog toga opterećuju rukovodstvo i zaposlene, potrebno prebaciti na za to osposobljene institucije. Na taj način bi se osiguralo efikasnije korištenje budžetskih sredstava, a institucijama bi se omogućilo da neopterećeno obavljaju zakonom propisane dužnosti.*
- *Smatramo kako bi Ministarstvo trebalo sačiniti jasne i precizne pisane procedure u vezi ulaganja budžetskih sredstava u tuđa osnovna sredstva po bilo kom osnovu.*



Također, tokom revizije uočili smo aktivnosti Ministarstva na kontroli iskaza klijenata o stepenu realizacije višegodišnjih kapitalnih izdataka koji su navedeni u izvještajima o izvršenju budžeta. Na ovaj način utvrđeni su pouzdaniji podaci o stepenu realizacije odobrenih ulaganja što je osnov za donošenje odluke o prijenosu nerealizovanih sredstava u novu budžetsku godinu. Iako je u ovom području ostvaren određeni napredak, postoji mogućnost da su u postojećem načinu evidentiranja kod klijenata izdaci za višegodišnja kapitalna ulaganja knjiženi i na druga konta koja se ne mogu odmah direktno povezati sa kapitalnim ulaganjima, što u završnici može dovesti do iskazivanja pogrešnih iznosa.

***Preporučujemo Ministarstvu nastavak započetih aktivnosti te da kontrolom obuhvati sve institucije kod kojih postoje višegodišnja kapitalna ulaganja. Također, potrebno je uputiti jasne instrukcije klijentima o tome na koji način i na koja konta evidentirati višegodišnja kapitalna ulaganja, osigurati što kvalitetnije i pouzdanije informacije koje će poslužiti kao osnov za praćenje izvršenja višegodišnjih kapitalnih ulaganja i namjenskog trošenja odobrenih budžetskih sredstava.***

**Tekući grantovi:** Izdaci na osnovu tekućih grantova ostvareni su u ukupnom iznosu 44.694.696 KM. Zapaženo je kako u određenim slučajevima nisu usaglašene odluke Vijeća ministara BiH o kriterijima za dodjelu sredstava sa Zakonom o budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH. Uočeno je da nisu precizno utvrđeni kriteriji za dodjelu određenih grantova.

Iznosi sredstava grant podrške pojedinim institucijama prelaze budžete pojedinih institucija BiH te je za takve iznose grant podrške potrebno uspostaviti kontrolu namjenskog trošenja budžetskih sredstava. Prilikom pravdanja utrošenih sredstava određenih grantova od strane korisnika nije adekvatan način izvještavanja i nisu dostavljeni odgovarajući dokazi za pravdanje namjenskog trošenja sredstava.

Neophodno je da se na osnovu dostavljene dokumentacije i dostavljenih izvještaja o utrošenim sredstvima prati namjenski utrošak sredstava i cijeni opravdanost dodijeljenih sredstava iz granta, kako bi se u budućem periodu pravilno planirala i dodjeljivala sredstva za sufinansiranje određenih projekata i manifestacija.

***Nužno je da budu usaglašene odluke Vijeća ministara BiH o kriterijima za dodjelu sredstava sa Zakonom o budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH, te da se uspostavi kvalitetna i efikasna kontrola namjenskog i zakonitog trošenja sredstava. Preporučujemo da se ovakav način finansiranja izmijeni i da se donesu zakoni koji će urediti sistem raspodjele sredstava koja predstavljaju grantove (podrške) raznim institucijama nižeg nivoa i osigurati kontrolu nad namjenskim trošenjem. Time bi raspodjela ovih sredstava koja su po veličini izuzetno značajna, imala svoje zakonsko uporište.***

**Javne nabavke:** S obzirom na učešće javnih nabavki u ukupnom budžetu institucija BiH (na nivou institucija BiH u toku 2009. godine putem javnih nabavki realizovano je oko 170.000.000 KM budžetskih sredstava) te na važnost Zakona o javnim nabavkama i njegove primjene kao pravnog okvira u svrhu razvoja pravedne i aktivne konkurencije na tržištu roba i usluga, najefikasnijeg načina korištenja javnih sredstava te suzbijanju korupcije, Ured za reviziju je, u procesu finansijske revizije i za 2009. godinu, značajnu pažnju posvetio primjeni Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata iz područja javnih nabavki u namjeri da ukaže na najčešće nepravilnosti i propuste koji se dešavaju



prilikom provođenja procedura javnih nabavki sa ciljem unapređenja procesa javnih nabavki u institucijama BiH.

Kada je riječ o zakonodavnom usklađivanju sa legislativom Evropske unije utvrdili smo kako nije bilo velikih pomaka. Po stupanju na snagu Zakona (krajem 2004. godine) izvršeno je nekoliko izmjena i dopuna koje su se uglavnom odnosile na produžavanje rokova utvrđenih ovim zakonom i na neke sitne ispravke. Prijedlog novog zakona o javnim nabavkama bio je upućen u parlamentarnu proceduru ali isti nije prihvaćen od strane Parlamenta BiH.

Kada je u pitanju sama implementacija Zakona o javnim nabavkama, konstatovano je da postoje određena poboljšanja i napredak te tendencija smanjenja broja institucija kod kojih su uočene značajnije nepravilnosti u primjeni Zakona, ali i da još uvijek postoji dosta prostora za unaprjeđenje ove oblasti.

U cilju racionalnog i efikasnog provođenja postupaka javnih nabavki Vijeće ministara je u julu 2008. godine donijelo Odluku o provođenju postupka zajedničkih javnih nabavki za institucije BiH kojom je utvrđen postupak zajedničkih javnih nabavki roba i usluga za institucije BiH i imenovana je Komisija za zajedničke nabavke u institucijama BiH. Međutim, Komisija za zajedničke nabavke za svog mandata nije uspjela okončati procedure za sve nabavke, postupci su okončani za samo nekoliko roba i usluga (računari, avio – karte, itd.)

Ovakav rezultat rada Komisije za zajedničke javne nabavke za potrebe institucija BiH imao je za posljedicu da je većina institucija BiH relativno kasno pokrenula vlastite procedure za navedene nabavke tako da su pojedini ugovori zaključeni tek krajem 2009. godine, dok određene institucije nisu uopće pokretale svoje procedure zbog čega su kod dosta institucija vršene nabavke od dobavljača koji su izabrani u ranijim godinama.

Nadalje, izdvajamo najčešće nepravilnosti koje se javljaju u samom procesu provođenja javnih nabavki: tenderska dokumentacija nije pripremljena u skladu sa odredbama Zakona i podzakonskim aktima, nije osigurana zadovoljavajuća, pravedna i aktivna konkurencija, nije izabran odgovarajući postupak javnih nabavki ili nedostatak adekvatnih i argumentovanih obrazloženja za provođenje odabranog postupka, nakon sklapanja ugovora sa izabranim dobavljačem ne vrši se kontrola ispunjavanja ugovorenih obaveza, itd.

Napominjemo kako je revizija, kako i ranijih godina tako i u 2009. godini, u nedostatku preciznih zakonskih rješenja za određene specifične slučajeve ili neprimjenjivosti određenih rješenja na specifične situacije u praksi, cijenila postupke koji su doprinikli racionalnijem i efikasnijem korištenju ograničenih budžetskih sredstava i ponašanje u duhu Zakona o javnim nabavkama (osiguravanje maksimalne konkurentnosti i transparentnosti).

***U cilju poboljšanja ekonomičnosti i efikasnosti javnih nabavki te smanjenja mogućnosti pretjerane javne potrošnje, Ured za reviziju smatra:***

***Iako se provođenje postupaka zajedničkih javnih nabavki nije pokazalo naročito uspješnim i efikasnim, mišljenja smo da ne treba odustajati od provođenja zajedničkih nabavki za institucije BiH, već pokušati analizirati propuste i nedostatke u organizaciji i radu Komisije za zajedničke javne nabavke za 2009. godinu i izvući pouke te primijeniti iskustva zemalja u regionu po pitanju zajedničkih nabavki.***

***Mehanizmi koordinacije i administrativni kapaciteti glavnih učesnika u sistemu javnih nabavki trebaju dalje jačanje. Ovdje prije svega mislimo na i potenciramo ulogu Agencije za javne nabavke i njene odgovornosti u pogledu praćenja i***



### **evaluacije praksi i procedura javnih nabavki, kao i kontinuirane obuke osoblja zaduženog za realizaciju javnih nabavki.**

**Skrivena materijalnost:** Ovom prilikom želimo ukazati na jedan problem upravo u ovom konsolidovanom/zbirnom izvještaju, a radi se o pojmu "skrivena materijalnost". Tokom revizije pojedinih institucija BiH uočavaju se nepravilnosti koje po pojedinačnim stavkama ne predstavljaju značajan iznos ali ih njihovo pojavljivanje kod više različitih poslovnih procesa u raznim institucijama BiH čini značajnim jer ukazuje na neracionalan odnos prema javnim sredstvima. U tom kontekstu, ponekad i mali finansijski iznos u jednoj transakciji može postati značajan u cjelokupnom poslovanju jedne institucije ili svih institucija BiH. Ovakvi primjeri su tipični kod troškova reprezentacije, telefona, upotrebe službenih automobila, itd.

## **7. Upravljanje Jedinstvenim računom trezora**

Na osnovu prezentovanih informacija, upravljanje Jedinstvenim računom u praksi podrazumijeva skoro potpunu angažovanost na operativnim poslovima, bez mogućnosti, shodno trenutnim kadrovskim kapacitetima u Odsjeku za upravljanje jedinstvenim računom trezora, da se vrše i odgovarajuće analize koje bi bile od velike koristi za donošenje odluka vezanih za upravljanje sredstvima na JRT-u.

Prema informacijama dobijenim u navedenom Odsjeku sve aktivnosti vezane za unos u ISFU sistem (unošenje podataka o plaćanjima - uključujući i rokove plaćanja, te odobravanje plaćanja) su u djelokrugu rada budžetskog korisnika, a da budžetski korisnici za potrebe kontrole i monitoringa Ministarstvu dostavljaju samo dokumentaciju koja se odnosi na kapitalne izdatke.

Shodno navedenom Ministarstvo vrši samo djelimično kontrolu i monitoring transakcija koje se obavljaju putem ISFU sistema.

Međutim, članom 23. stav 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju institucija BiH navedeno je kako slijedi: Ministarstvo ima pravo uvida u svu dokumentaciju, koja je osnova za izmirenje obaveza budžetskog korisnika. Ministarstvo ima pravo i obavezu odbiti zahtjev koji nije u skladu sa zakonom, opsegu, strukturi i dinamici odobrenih budžetskih rashoda i koji nije zasnovan na odgovarajućim procedurama te o tome, bez odgađanja, obavijestiti budžetskog korisnika.

Što se tiče prioriteta u plaćanju obaveza, nije bilo promjena u procedurama u odnosu na 2008. godinu, tako da se u ovom dijelu primjenjuju odredbe člana 18. Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine.

Osim toga, saznali smo kako ustvari nije niti bilo potrebe za primjenu navedene odredbe zakona s obzirom da je tokom cijele godine budžet bio likvidan.

Viškovi sredstva koji su se javljali tokom 2009. godine na JRT - u plasirani su putem Centralne banke BiH. Naime, do juna 2009. godine bila je obaveza Ministarstva da slobodna sredstva plasira isključivo putem Centralne banke BiH, a sa izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju institucija BiH predviđeno je plasiranje sredstava i putem komercijalnih banaka koje bi bile izabrane putem tendera. Kako je procedura za izbor banaka započela početkom godine a okončana tek krajem 2009. godine to je



plasiranje viškova sredstva vršeno i u drugoj polovici 2009. godine isključivo preko Centralne banke BiH.

Zakonom o finansiranju institucija BiH predviđeno je postojanje investicionog menadžera za ove svrhe, međutim kako nam je saopćeno tokom revizije nije zvanično postavljena osoba na tu poziciju, a ne postoji niti dokument koji potvrđuje da poslove investicionog menadžera obavlja ministar.

Ugovor sa Centralnom bankom za obavljanje poslova bankarskog i fiskalnog agenta zaključen je 3.12.2003. godine a na isti je donesen i Aneks 6.10.2006. godine, tako da je dio poslova po pitanju plasmana kratkoročnih viškova sredstva u prethodnom periodu za račun Ministarstva vršila Centralna banka.

Jedan od problema sa kojim se susreću zaposleni u Odsjeku za upravljanje JRT-om je identifikovanje određenog broja uplata (donacije, refundacije troškova i sl.) na glavni devizni račun (EUR), gdje nije moguće na jednostavan način identifikovati samog primaoca uplate. U ovom dijelu su postojali pokušaji da se ovo pitanje riješi na način da sami budžetski korisnici prije samih doznaka dostave informaciju Ministarstvu kako bi isto po prilivu sredstava bilo u prilici da iste identifikuje i rasporedi na korisnike.

Inače, praksa je da se računi (namjenski) u okviru JRT otvaraju isključivo na osnovu pismenog zahtjeva korisnika koji mora imati detaljno obrazloženje. Međutim, pisane procedure u vezi sa otvaranjem računa u okviru JRT-a ne postoje.

Plaćanja putem JRT-a se vrše na osnovu instrukcije prema kojoj su u 2009. godini postoje tri grupe klijenata koje pokrivaju zaposlene osobe u Odsjeku, pri čemu je vršeno rotiranje osoba na plaćanjima po grupama klijenata tokom godine.

Jedna od zadata Odsjeka za upravljanje JRT-om je i sačinjavanje novčanih tokova tokom godine na mjesečnom nivou u okviru kojih se vrši i razrada po sedmicama. Navedeni planirani novčani tokovi obuhvataju planirane prihode i rashode po pozicijama, ali u okviru Odsjeka za upravljanje JRT-om ne raspolažu i ostvarenim prihodima i rashodima po periodima iz planiranih novčanih tokova, što bi uveliko povećalo kvalitetu informacija koje služe za uspješnije planiranje novčanih tokova u budućnosti. To bi imalo značajnog uticaja i na tačnije utvrđivanje viškova sredstva koja nisu u određenom periodu potrebna i koja bi mogla biti plasirana.

Praćenje stanja slobodnih sredstava na JRT-u u cilju plasmana tih viškova na kratkoročnoj osnovi ne vrši se na formalan način. Naime, prema saznanjima dobivenim u Odsjeku za upravljanje JRT-om ne postoje pisani dokumenti (analize) koji bi bili podloga za utvrđivanje viška sredstva koja se utvrđuju za određeni vremenski period te u skladu sa tim vrši plasiranje (oročavanje) istih u cilju ostvarivanja prihoda u budžetu. Također smo utvrdili da se ne donose pojedinačne odluke o oročavanju sredstva na određeni period, već da postoji samo nalog Centralnoj banci BiH u kojem se daje instrukcija koji iznos se želi plasirati i na koji period. Navedeni nalozi su potpisivani od strane ministra, zamjenika ministra i pomoćnika ministra za trezor.

Prema naši saznanjima, kontrolu fakturisanih iznosa od strane poslovnih banaka za obavljene poslove platnog prometa moguće je izvršiti u dijelu koji se odnosi na cijenu pojedinih vrsta bankarskih usluga prema zaključenom ugovoru, ali postoje značajne poteškoće u kontroli broja izvršenih transakcija.

Konstatovano je da u ranijem periodu nije bilo odvojenog evidentiranja plasiranih sredstva kroz Glavnu knjigu, zbog specifičnosti koje je pratilo isključivo vršenje plasmana putem Centralne banke BiH. Međutim, sa realizacijom navedenih aktivnosti



sa poslovnim bankama stekli su se uslovi i potreba za odvojenim praćenjem navedenih plasmana.

Prema dostavljenom pregledu oročenja po računima sa početnim stanjima na dan 1.1.2009. i konačnim na 31.12.2009.godine, stanje je takvo da je na početku perioda ukupan iznos oročenih sredstava bez kamata iznosio oko 270,5 miliona KM, a da je na kraju perioda taj iznos bio 284,6 miliona KM. Naime, tokom 2009. godine nije bilo novih prijenosa na oročenje izuzev iznosa od 95 miliona KM koji se odnosi na dobit Centralna banke BiH, ali je bilo tokom godine povlačenje dijela sredstva iz oročenog iznosa.

U 2010. godini, sa početkom realizacije ugovora sa poslovnim bankama izabranim putem tendera, izvršen je plasman sredstva na jednoj od četiri odabrane banke. Kako smo informisani, sa ostale tri poslovne banke još su u toku aktivnosti oko ugovaranja tehničkih detalja u vezi sa realizacijom zaključenih ugovora. Po izboru poslovnih banaka za obavljanje usluga platnog prometa Ministarstvo je dana 23.3.2010. godine donijelo interne procedure plaćanja JRT-a BiH i raspored izvršioca plaćanja. Navedenom procedurom definisani su postupci svih plaćanja s JRT-a BiH preko poslovnih banaka i Centralne banke BiH, raspored izvršioca koji vrše plaćanje i poravnanje stanja sredstva na transakcijskim računima kod banaka. Prema navedenoj instrukciji izvršioци na plaćanjima se rotiraju periodično po skupinama.

#### Preporuke:

- *Kontrolu plaćanja sa JRT-a bi trebalo učiniti efikasnijom u svim segmentima te shodno tome donijeti jasna pravila kojima bi se utvrdila uloga budžetskog korisnika, odnosno Ministarstva u samom procesu kontrole.*
- *Potrebno je evidencije o kratkoročnim plasmanima novčanih sredstava sa JRT-a organizovati na transparentniji način kroz Glavnu knjigu trezora.*
- *Neophodno je formalizovati dosadašnji postupak kratkoročnog plasiranja sredstava sa JRT-a na način da se periodično sačinjavaju analize a potom, shodno istim, donose odluke od strane investicionog menadžera (ministra) o plasmanima.*
- *U cilju efikasne kontrole fakturiranih iznosa za obavljene usluge platnog prometa od strane poslovnih banaka, uz informatičku podršku osmisliti sistem uspoređivanja izvoda dostavljenih od strane banaka sa elektronskim nalogima datim od strane Odsjeka za upravljanje JRT-om.*
- *Sačiniti analizu u cilju utvrđivanja adekvatnosti podjele klijenata po poslovnim bankama s obzirom na ostvarene troškove platnog prometa (broj transakcija) i shodno tome izvršiti odgovarajuće korekcije skupina klijenata, pri tome uzimajući u obzir ponuđene cijene usluga platnog prometa od strane poslovnih banaka*
- *Neophodno je sačiniti procedure u vezi sa otvaranjem računa u okviru JRT-a.*
- *Učiniti dodatne napore u iznalaženju načina za kontrolu unosa rokova plaćanja od strane budžetskih korisnika u ISFU sistem, a koji su sadržani u ugovoru (obzirom da se rokovi plaćanja ponekad vrednuju kao kriteriji za izbor najpovoljnijeg dobavljača u procesu javnih nabavki, važno je da se isti dosljedno primjenjuje, jer se u suprotnom pored nepoštovanja klauzula ugovora derogira i cjelokupni proces izvršenih nabavki).*





### 7.1. Izbor banaka za sredstva Jedinstvenog računa trezora

Revizijom nabavke bankarskih usluga konstatovano je da je ista provedena kroz otvoreni postupak i to dva lota: LOT-1 – Usluge prikupljanja sredstava na depozitni račun i usluge plaćanja te LOT-2 – Usluge oročavanja viškova sredstva na JRT. Kriterij za ocjenu ponuda za LOT-1 bila je najpovoljnija cijena, a za LOT-2 ekonomski najpovoljnija ponuda. Cijene za LOT-1 su cijene bankarskih usluga plaćanja po pojedinim kategorijama.

Tenderskom dokumentacijom bilo je predviđeno za LOT-1 zaključivanje ugovora sa četiri poslovne banke što je, nakon provedene procedure, i učinjeno, a za LOT-2 pet poslovnih banaka, a ugovor je zaključen sa 4 banke zbog odustanka jedne od banaka.

Prema navedenom može se zaključiti da Ministarstvo nije dosljedno i u potpunosti primijenilo Zakon o javnim nabavkama pri provođenju same procedure nabavke (princip jedan dobavljač za nabavku istovrsne robe ili usluge). Razlog za navedeno postupanje je kako smo informisani disperzija rizika (član 31. Zakona o finansiranju institucija BiH), kao i ograničenja tehničke prirode.

Za LOT-2 kriteriji za ocjenu ponude bili su ukupno ponuđena kamata na oročene depozite te ponderirana kamatna stopa. Naime, tenderskom dokumentacijom bilo je predviđeno plasiranje (oročavanje) sredstava na periode od 60 dana (5 miliona KM), 90 dana (5 miliona KM) i 180 dana (10 miliona KM), a od banaka ponuđača traženo je da ponude kamatnu stopu i iznos kamate za periode od 60, 90 i 180 dana na godišnjem nivou.

Uvidom u dostavljene ponude uočeno je da su banke na različit način popunjavale tabelu koja se odnosi na ponuđene kamatne stope, a da je komisija vrednovala dostavljene ponude kao da su sačinjene na isti način. Naime, jedna od banaka dostavila je ponudu za LOT-2 na način da je ponuđena godišnja kamatna stopa za svaki period za oročavanje (60, 90 i 180 dana) te iznos kamate koji se shodno tome nudi izračunat po konformnoj metodi (što stvarno i predstavlja iznos kamate koji treba biti isplaćen zavisno od perioda oročavanja). Ostale banke ponudile su također godišnju kamatnu stopu po periodima za oročavanje, te novčani iznos kamate koju nude na godišnjem nivou.

Pri samoj evaluaciji ponuda komisija je preuzela podatke iz dostavljenih ponuda poslovnih banaka i uporedila podatke koji su izračunati na različite načine. Takvom evaluacijom dostavljenih ponuda banka koja je koristila konformni metod izračuna rangirana je kao posljednja, iako je ista ponudila najveću kamatu na godišnjem nivou. Kako iz ponuđene kamatne stope na godišnjem nivou proizlaze svi ostali podaci nije jasno kako je spomenuta banka mogla biti rangirana kao posljednja od banaka koje su predložene od strane komisije za zaključenje ugovora, izuzev uz obrazloženje da su podaci samo preuzeti i komparisani, kako je već navedeno, bez analize i logičke provjere istih.

Prema našem mišljenju, da je evaluacija provedena na ispravan način, prethodno navedena banka bi bila prvorangirana banka kada su u pitanju usluge oročavanja viška sredstva na JRT-u. I pored navedenog sa spomenutom bankom je zaključen ugovor jer je bila među pet rangiranih banaka a sa istim brojem banaka je i namjeravano zaključenje ugovora.



Inače, kako je jedna od banaka dostavila prigovor na provedeni postupak, a potom i žalbu Uredu za žalbe, Ured je obustavio postupak nabavke do okončanja žalbenog postupka (žalba žalioca je u potpunosti odbijena) što je uticalo na značajno kašnjenje u okončanju postupka nabavke odnosno zaključenje ugovora sa poslovnim bankama (ugovori zaključeni u mjesecu decembru 2009. godine).

Prema prezentovanim informacijama, zaključeni ugovori o oročavanju sredstva sa četiri poslovne banke su na snazi od 1.1.2010. godine tako da su u toku aktivnosti oko ugovaranja tehničkih detalja vezanih za implementaciju samih ugovora. Prema raspoloživim informacijama, jedna od pet poslovnih banaka za LOT-2 je odustala od zaključenja ugovora. Kako smo saznali tokom revizije, samo je sa jednom bankom okončan postupak oko utvrđivanja tehničkih detalja vezano za provedbu samih ugovora, dok je sa ostalim bankama ovaj proces još uvijek u toku. Uvidom u korespondenciju sa poslovnim bankama koja je još u toku (tri preostale banke) vidljivo je da banke nisu zainteresovane za provođenje ugovora koje su same potpisale te da na razne načine nastoje da odgode primjenu ugovora o oročavanju sredstava ili da izdejstvuju izmjene već potpisanih ugovora u dijelu koji se odnosi na kamatne stope, iako odredbama zaključenih ugovora to nije predviđeno.

**Preporuke:**

- *Mišljenja smo da bi u cilju zadovoljenja principa javnog nadmetanja (Zakon o javnim nabavkama) trebalo pri narednim nabavkama bankarskih usluga razmotriti i druge modalitete provođenja procedure, na način da se istovremeno zadovolje pomenuti principi i odredbe Zakona o finansiranju institucija BiH (disperzija rizika i dr.).*
- *Uzimajući u obzir značaj i osjetljivost pitanja izbora poslovnih banaka kao dobavljača bankarskih usluga za potrebe Ministarstva, smatramo da je bilo neophodno da se prilikom provedbe same procedure izbora (posebno za LOT-2) detaljnije razmotre dostavljene ponude kako bi ponuđači bili vrednovani na isti način, što nije bio slučaj u konkretnom postupku, a što bi ubuduće trebalo činiti s dužnom pažnjom.*

*Samo činjenica da je tenderom za LOT-2 traženo pet banaka, da se isto toliko kvalifikovalo za vrednovanje ponuda, i da je sa posljednjom rangiranom uz još tri (jedna od banaka je odustala od ugovora) na kraju zaključen ugovor, umanjila je značaj konstatovanih nedostataka u postupku evaluacije ponuda.*

- *Revizija je stava da Ministarstvo treba vrlo pažljivo pristupiti rješavanju pitanja angažovanja ostale tri banke po pitanju realizacije zaključenih ugovora o oročavanju sredstva i pri tome voditi aktivnu saradnju sa Pravobranilaštvu BiH u rješavanju konkretnog pitanja.*



## 8. Popis sredstava i izvora sredstava

Provođenje procedure popisa sredstva i izvora sredstva predstavlja značajan problem za budžetske korisnike koji imaju na korištenju imovinu čiji status još uvijek nije riješen<sup>6</sup>. Ovo se prije svega odnosi na stalna sredstva i to kod onih budžetskih korisnika koji su nastali spajanjem entitetskih institucija iz date oblasti čime je i dio imovine istih preuzet na korištenje do konačnog rješavanja statusa same imovine.

Iskustva po pitanju popisa su različita od institucije do institucije kao i evidentiranje tih sredstva kroz Glavnu knjigu.

U toku je realizacija izrade modula za stalna sredstva u Ministarstvu kojim će biti sva sredstva evidentirana kroz ISFU sistem, što će značiti jednoobrazno vođenje evidencije o stalnim sredstvima i inventaru te, shodno tome, obračunavanje amortizacije na jedinstven način. Navedeni modul bi trebao obzabijediti ažurnu bazu podataka za stalna sredstva, a implementacija istog u praksi trebala bi dati veći značaj obračunu amortizacija za stalna sredstva. Naime obračun i praćenje troškova amortizacije bi trebali biti značajan faktor prilikom odlučivanja po zahtjevima za nabavkom novih stalnih sredstva.

Što se tiče novčanih sredstava koja su u okviru nadležnosti Ministarstva po pitanju upravljanja istim (sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora), na kraju 2009. godine imenovana je komisija i izvršen popis sredstava na računima JRT-a na dan 31.12.2009. godine. Komisija je sačinila izvještaj o izvršenom popisu novčanih sredstva na računima JRT-a na način da je izvršeno uspoređivanje stanja na računima uvidom u izvode dostavljene od strane banaka i stanja u Glavnoj knjizi. Revizija se nije uvjerila da je izvještaj razmatran i usvojen te da je donesena odluka o preduzimanju mjera shodno sadržaju istog.

Zapisnikom su konstatovana odstupanja na računu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice u iznosu od 15.541 KM. Prema nalazu koji je sastavni dio izvještaja o reviziji navedenog klijenta, predmetna sredstva predstavljaju stanje na računu Hercegovačke banke i projekta UNHCR-a.

Osim toga, kao odstupanja su u samom izvještaju navedena stanja na računima koji se vode za potrebe Predsjedništva BiH (časnici za vezu u Hagu). Naime, do sačinjavanja izvještaja o popisu komisija nije imala podatke odnosno dokumentaciju o stanju na tim računima te podaci za iste nisu uneseni u izvještaj. Tokom revizije prezentovani su nam izvodi sa računa sva tri časnika za vezu na dan 31.12.2009. godine.

Komisija nije vršila neposredno popis sredstva na računima u DKP mreži (MVP). Naime popis je izvršen od strane zaposlenih u DKP-ima i podaci dostavljeni u Ministarstvo.

Konstatovano je da stanje kratkoročnih plasmana Ministarstva nije bilo moguće popisati s obzirom na način vršenja plasmana putem Centralne banke BiH, ali bi sa plasiranjem sredstva putem poslovnih banaka praćenje istih trebalo unaprijediti.

Osim toga uočeno je predmetom popisa nisu bili iznosi odnosno stanja na prelaznim računima Ministarstva na dan 31.12.2009.godine.

<sup>6</sup> Revizija se nije upuštala u detaljniju analizu pitanja imovine s obzirom na poznatu činjenicu kako ovo pitanje na nivou BiH još uvijek nije riješeno.



Prilikom provođenja pojedinačnih revizija u institucijama uočili smo dilemu korisnika budžeta o tome kako postupati sa otpisanom i neotpisanom računarskom opremom koja je zamijenjena novom.

**Preporuke:**

- *Potrebno je preduzeti aktivnosti u cilju utvrđivanja uzroka utvrđenih odstupanja prilikom popisa novčanih sredstva na računima JRT-a, kao i radnji u cilju otklanjanja istih.*
- *Smatramo da bi bilo neophodno da se u narednom popisu vrši popis i ostalih stavki u Glavnoj knjizi koje se odnose na Trezor kao što su: stanje plasiranih sredstava, stanje na prelaznim računima..*
- *S obzirom da će problem računarske opreme koja više nije u upotrebi od strane budžetskih korisnika, u budućnosti biti sve izraženiji, mišljenja smo da bi Ministarstvo -Vijeće ministara trebalo na sistemski način pristupiti njegovom rješavanju donošenjem jasnih procedura o tome kako i na koji način postupati sa navedenom opremom.*

## 9. Glavna knjiga trezora

Zapažanja revizije u vezi sa evidentiranjem u Glavnoj knjizi trezora su sljedeća:

### Stalna sredstva - klasa 0

Ministarstvo je donijelo Odluku o visini godišnjih stopa otpisa stalne imovine kod budžetskih korisnika<sup>7</sup> sa stopama za obračun godišnje amortizacije koje treba da primjenjuju svi budžetski korisnici. U Odluci nije navedeno od kada ista stupa na snagu, tj. od kada se primjenjuje obračun po objavljenim stopama amortizacije i da li je obavezna prilikom sačinjavanja godišnjih izvještaja za 2009. godinu. Osim dileme kod budžetskih korisnika o početku primjene propisanih stopa, kasnim donošenjem Odluke (23.12.2009. godine) nije ostavljeno dovoljno vremena za izmjene u evidencijama stalnih sredstava, naročito u institucijama sa velikim brojem stalnih sredstava, a tokom pojedinačnih revizija smo utvrdili i da određeni broj institucija nije bio obaviješten o donošenju Odluke. Sve pobrojano je uticalo na to da knjiženja sredstava u Glavnoj knjizi i dalje nisu jednoobrazna, kao ni obračun amortizacije sredstava koji je vršen i po ranije važećim stopama i po stopama propisanim ovom Odlukom. Također smo utvrdili da spomenutom odlukom nisu izbrojana sva konta iz Glavne knjige trezora na kojima su knjižena stalna sredstva, što ukazuje na potrebu ažurisanja postojećih analitičkih konta i otvaranje novih te upućivanje institucija na primjenu donesene odluke davanjem jasnih instrukcija.

Mišljenja smo da je prilikom donošenja sličnih odluka za čiju primjenu su neophodne pripremne radnje i u Odsjeku glavne knjige trezora i u institucijama, osim utvrđivanja početka primjene razumno ostaviti određeni prelazni period u kome se institucije mogu pripremiti. Također je na određeni način neophodno

<sup>7</sup> Odluke broj 01-08-02-1-8169/09 od 23. 12.2009. godine i 01-08-02-1-8169-1/09 od 23.12.2009. godine (objavljene na web stranici Ministarstva)



obavijestiti institucije o odlukama koje se objavljuju na web stranici kako bi sa njihovom primjenom bili pravovremeno upoznati.

### Kratkoročne obaveze i razgraničenja - klasa 3

U okviru kratkoročnih obaveza i razgraničenja - klasa 3, u institucijama su, na osnovu instrukcije Ministarstva<sup>8</sup> evidentirane i obaveze i izdaci za koje je provedena kompletna zakonom predviđena procedura javnih nabavki u 2009. godini i zaključeni ugovori o nabavci robe odnosno izvođenju radova i usluga a po kojima će računi ili situacije biti ispostavljeni u 2010. godini. Naše mišljenje o evidentiranju rashoda koji nisu nastali a koji se prema modifikovanom računovodstvenom osnovu nastanka događaja priznaju u momentu nastanka obaveze iznosili smo i u ranijim izvještajima te smo u određenim opravdanim slučajevima, zbog specifičnosti odobravanja budžeta, evidentiranja putem ISFU sistema i do utvrđivanja kvalitetnijeg načina evidentiranja takvih obaveza, preporučavali postupanja po instrukcijama Ministarstva i kontrolu izvršenja na osnovu rezervisanja u narednoj budžetskoj godini.

Na osnovu podataka iz Glavne knjige trezora utvrdili smo da je u 2009. godini na odgovarajućem analitičkom kontu na osnovu rezervisanja evidentiran iznos od 15.470.395 KM od čega su najveći iznosi knjiženi u nekoliko institucija: Ministarstvo odbrane 9.618.996 KM, Državna agencija za istrage i zaštitu 364.233 KM, Ministarstvo finansija i trezora 178.113 KM, Služba za zajedničke poslove institucija 209.859 KM, Granična policija 1.133.357 KM, Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka 1.932.792 KM, Uprava za indirektno oporezivanje 1.978.327 KM. Tokom pojedinačnih revizija utvrdili smo da se uglavnom radi o rezervisanjima na kapitalnim izdacima ali i na određenom broju pozicija tekućih izdataka pa između ostalog i na troškove reprezentacije i održavanja (Ministarstvo odbrane), što po nama nije svrha spomenute instrukcije i rezervisanja za izdatke koji su planirani u budžetu i koji zbog opravdanih razloga nisu bili realizovani u godini u kojoj su planirani (npr. rok isporuke koji prelazi u narednu budžetsku godinu i sl.). Također smo utvrdili da je saldo analitičkog konta na kome je izvršeno rezervisanje izdataka Ministarstva odbrane na dan 9.7.2010. godine iznosio 5.603.060 KM, što znači da do tog dana nisu dostavljeni ili proknjiženi računi na osnovu zaključenih ugovora. Ovaj podatak može upućivati na pretpostavku da se iz budžeta za 2009. godinu finansira i dio rashoda koji se odnose na 2010. godinu. Mada se nerealizovani iznos rezervisanja na kraju godine isknjižava i evidentira kao izvanredni prihod, rezervisanje velikog broja pozicija tekućih izdataka utiče na tačnost izvještaja o izvršenju budžeta konkretne institucije kao i na podatke o ostvarenim prihodima budžeta institucija.

Osim toga, postoje i slučajevi da prilikom knjiženja rezervisanja nije pravilno primijenjena instrukcija Ministarstva pa su izvršena knjiženja na dobavljače, što praktično znači da može doći do plaćanja a da plaćanje za robu ili usluge nije ni izvršeno (Ministarstvo vanjskih poslova).

#### Preporuke:

- *Mišljenja smo da je, u cilju tačnijeg prikazivanja izvršenja budžeta institucija, potrebno razmotriti prikladniji način rješavanja pitanja rezervisanja odobrenog budžeta (npr. prijenosom u narednu godinu nakon usvajanja izvještaja o izvršenju ili na drugi prihvatljiv način).*

<sup>8</sup> Broj 01-08-16-8-1016-1/10 od 17.01.2010. godine



- **Preporučujemo da se do utvrđivanja kvalitetnijeg načina praćenja takvih pozicija, uz godišnje izvještaje koje dostavljaju budžetski korisnici zahtijeva dostavljanje informacije o pozicijama na kojima je izvršeno rezervisanje, namjeni i iznosima rezervisanja i to u propisanoj formi, tj. kroz obrazac ili tabelu koja bi bila sastavni dio obrazaca godišnjeg izvještaja.**

**Knjiženja određenih izdataka:** Izvršenim revizijama kod budžetskih korisnika uočili smo da ne postoji jednoobraznost u knjiženju izdataka na osnovu naknada za rad u komisijama, upravnim odborima i sličnim tijelima. Vrlo često se ovi izdaci knjiže na konto ugovora o djelu ili ostalih nespomenutih usluga. Smatramo da bi za svaku vrstu naknade trebao da postoji otvoreni pojedinačni konto, kao i otvorena konta za knjiženje pripadajućih poreza i doprinosa po vrsti knjižene naknade.

**Preporučujemo da Ministarstvo, u saradnji sa budžetskim korisnicima, izvrši analizu knjiženja određenih vrsta naknada te razmotri mogućnost otvaranja nedostajućih konta, kako bi se knjiženja mogla izvršiti prema stvarnoj vrsti izdatka i na taj način osigurala transparentnost.**

Kao primjere različitih evidentiranja iste vrste izdataka možemo navesti i sljedeće:

- evidentiranje iste vrste materijala (npr. papir za štampanje) se vrši na nekoliko analitičkih konta na ekonomskom kodu 6134 - Nabavka materijala);
- naknade za smještaj koje su evidentirane uglavnom na kodu 6112 - Naknade troškova zaposlenih, ali i na analitičkom kontu za evidentiranje naknada za iznajmljivanje stanova u okviru ekonomskog koda 6136 - iznajmljivanje imovine.

**Sugerišemo Ministarstvu da izvrši detaljnu analizu postojećeg kontnog plana i donošenje novog pravilnika o računovodstvu, sa jasnim uputstvima o sadržaju pojedinih konta iz kontnog plana kojim će se eliminisati mogućnost različitog knjiženja iste vrste izdataka. Osim toga, za sve slučajeve postojanja „duplih konta“ potrebno je sistemski onemogućiti unos na konta koja se ne mogu izbrisati zbog knjiženja koja su vršena ranijih godina i zbog čega može postojati potreba za njihovim pregledom.**

## 10. Finansijsko izvještavanje budžetskih korisnika

Godišnji finansijski izvještaji za 2009. godinu Ministarstvu su dostavile sve institucije s tim što pet budžetskih korisnika nije dostavilo izvještaje u propisanom roku.

Nakon prijema godišnjih izvještaja Odsjek za kontrolu i izvještavanje i Odsjek za analizu planiranja i izvršenja budžeta su izvršili kontrolu ispravnosti i kompletnosti finansijskih izvještaja te je sačinjen tabelarni prikaz za svakog budžetskog korisnika pojedinačno. Na osnovu sačinjenih pojedinačnih tabelarnih pregleda nije sačinjena rekapitulacija, odnosno jedinstven tabelarni pregled iz kojeg bi se moglo utvrditi koji su najčešći nedostaci i nepravilnosti evidentirani u finansijskim izvještajima budžetskih korisnika.

Iako je Ministarstvo dostavilo budžetskim korisnicima instrukciju o sačinjavanju godišnjih izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2009. godinu i održalo obuku za sve korisnike u cilju otklanjanja najčešćih nedostataka prilikom sačinjavanja godišnjih izvještaja, kod skoro svih korisnika je Ministarstvo uočilo određene nepravilnosti i nedostatke u izvještajima. Odsjek za kontrolu i izvještavanje je kontaktirao korisnike, uglavnom telefonom i elektronskim putem, u cilju otklanjanja



nedostataka u izvještajima. Najčešće ispravke u finansijskim izvještajima su tražene kod obrasca broj 6 (Pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava) i obrasca broj 4 (Posebni podaci o plaćama i broju zaposlenih). Dva budžetska korisnika nisu dostavila ispravljene izvještaje, iako su tražene ispravke po dostavljenim izvještajima.

Uočeno je kako su tekstualna obrazloženja u obliku analiza i zaključaka koja budžetski korisnici dostavljaju uz finansijske izvještaje uglavnom kratkog sadržaja i ne daju dovoljno informacija.

***Smatramo da bi na osnovu dosadašnjih iskustava Ministarstvo trebalo u Instrukciji za sačinjavanje godišnjih finansijskih izvještaja, koju svake godine dostavlja budžetskim korisnicima, propisati koje pozicije i konta je potrebno posebno i detaljno obrazložiti u tekstualnom dijelu te ukoliko je potrebno propisati i dostavljanje određene dokumentacije. Predlažemo da se u tekstualnom dijelu obrazloženja detaljnije opisuju naturalne i novčane donacije, kao i eventualne potencijalne obaveze po sudskim sporovima.***

Budžetski korisnici su uz Izvještaj o finansijskom poslovanju na kraju 2009. godine dostavljali i Izvještaj o radu institucije za 2009. godinu. Dostavljeni izvještaji su odloženi uz dokumentaciju, ali se nisu vršile analize, što se očekuje u budućem periodu na bazi implementacije projekta programskog budžeta i angažovanjem kadrova u Sektoru za budžet.

Na zahtjev Ministarstva, u godišnjem izvještaju budžetski korisnici su u obrascu 6/2 iskazali donacije stalnih sredstava u naturalnom obliku na osnovu kojih su prikupljene dodatne informacije u pogledu stanja stalnih sredstava.

Ministarstvo je izvršilo analizu tabela 6. – Pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava sa stanjem na dan 31.12.2009. dostavljenih od strane budžetskih korisnika te je utvrđena zapažanja istaklo u Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2009. godinu. Na osnovu istaknutih zapažanja može se zaključiti da su utvrđene razlike uglavnom nastale zbog toga što određeni broj institucija nije knjigovodstveno evidentiralo kapitalne izdatke (rashode sa klase 8) i na pozicijama stalnih sredstava (klasa 0). Iz navedenog proizlazi da budžetski korisnici nisu dovoljno edukovani u pogledu knjiženja vezanih za stalna sredstva te bi po tom pitanju Ministarstvo trebalo preduzeti određene aktivnosti na izradi instrukcija za budžetske korisnike.

U obrascima koje su korisnici budžeta dostavljali uz finansijske izvještaje Ministarstvu iskazan je indeks izvršenja budžeta u iznosu koji se odnosi na ukupan korigovani budžet, a ne na operativni budžet, jer je Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta budžetskih korisnika za 2009. godinu propisano da se podaci popunjavaju u skladu sa odobrenim budžetom (bez iskazivanja ušteda), što za posljedicu ima iskazivanje manjeg procentualnog iznosa kod izvršenja budžeta.

Tokom 2009. godine Ministarstvu su upućivani zahtjevi za restrukturisanje budžetskih sredstava u okviru ukupno odobrenih sredstava u budžetu. U 2009. godini doneseno je ukupno 111 odluka o restrukturisanju sredstava unutar odobrenog budžeta budžetskog korisnika i 1 odluka o restrukturisanju rashoda u okviru ukupnog iznosa odobrenog u budžetu na direktnim transferima sa Jedinstvenog računa, a ukupan iznos restrukturisanih sredstava je 36.131.287 KM, što predstavlja 3,79% od ukupno realizovanog budžeta budžetskih korisnika. Analiziranje zahtjeva za restrukturisanje koje je provodilo Ministarstvo rezultiralo je u određenim slučajevima odustajanjem



korisnika od zahtjeva ili značajnom izmjenom strukture podnošenjem novog ili izmijenjenog zahtjeva za restrukturisanje.

Utvrđeno je kako je 35 odluka o restrukturisanju za budžetske korisnike doneseno u decembru 2009. godine, što je 31% od ukupnog broja donesenih odluka. Ovakve promjene strukture budžeta na kraju godine omogućavaju prekoračenja troškova na pojedinim stavkama budžeta unutar ukupno odobrenog budžeta što bitno mijenja osnovne kategorije usvojenog budžeta koje nisu javno objavljene.

Sa tekućih na kapitalne izdatke restrukturisano je ukupno 14.879.841 KM na osnovu ukupno 34 donesene odluke o restrukturisanju rashoda.

Obzirom da je uočeno da se oko 30% zahtjeva odnosilo na restrukturisanje sa tekućih na kapitalne izdatke, neophodno je da Ministarstvo procijeni da li su zahtjevi pravovremeno podneseni i opravdani u smislu potrebnog vremena za provođenje procesa nabavke, jer je evidentna mogućnost da bi se u slučaju udovoljavanja nepravovremeno podnesenom zahtjevu izvršilo restrukturisanje, restrukturisana sredstva se ne bi utrošila, što za posljedicu može imati neopravdano restrukturisanje.

U tu svrhu, Ministarstvo bi trebalo razmotriti koji bi to bio optimalan rok za dostavljanje zahtjeva za restrukturisanje sa tekućih na kapitalne izdatke te odrediti krajnji rok za dostavljanje zahtjeva ovakve vrste.

Također, projekcija budžeta tekućih izdataka treba biti zasnovana na realnim parametrima i analizama tako da višak rashoda na tekućim izdacima ne bude naknadno iskorišten za kapitalna ulaganja.

**Preporuka:**

- *U cilju pravilnog knjigovodstvenog evidentiranja stalnih sredstava potrebno je sačiniti instrukciju kojom bi se detaljno propisalo na koji način se knjigovodstveno evidentiraju stalna sredstva, posebno nabavke i donacije stalnih sredstava, kao i sve specifičnosti koje su evidentirane u praksi (npr. nabavka sredstava uz naknadno ostvarivanje prava na povrat PDV-a i sl.).*
- *Neophodno je pojačati kontrolu i preduzeti aktivnosti na dostavljanju detaljnih obrazloženja, analiza i zaključaka u tekstualnom dijelu koji budžetski korisnici dostavljaju uz finansijske izvještaje.*
- *Sugeriramo propisivanje krajnjeg roka za dostavljanje zahtjeva za restrukturisanje koji se odnose na restrukturisanje sa tekućih na kapitalne izdatke.*

**Direktni transferi za izradu projektne dokumentacije za Koridor Vc:** Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2009. godinu (član 26.) određen je iznos od 18.200.000 KM za izmirenje obaveza izrade projektne dokumentacije za Koridor Vc, način uplate transfera GSM operatera i izmirenje obaveza prema ugovaračima nadležnim za plaćanje dokumentacije i ostala pitanja u vezi sa naplatom sredstava i finansiranjem izdataka.

Plaćanje se vrši na osnovu dokumentacije dostavljene od strane Ministarstva komunikacija i prometa koja se istovremeno knjiži na kapitalne izdatke i stalna sredstva (klasa 0).

Planirana sredstva na osnovu prihoda i izdataka nisu prikazana u tabelama *Bilans prihoda po izvorima i namjenama* (Tabela 1.) i *Raspored prihoda i rashoda* (Tabela 3.) u Zakonu o budžetu institucija BiH dok su u Izvještaju o izvršenju budžeta za 2009. godinu realizovani iznosi prikazani u pripadajućim tabelama na odgovarajućim pozicijama prihoda i direktnih transfera.





- *Mišljenja smo da spomenuta sredstva treba tretirati na isti način i prilikom planiranja budžeta i prilikom izvještavanja o izvršenju budžeta, njihovim obuhvaćanjem kroz tabele ili putem posebnog prikazivanja naplate i trošenja spomenutih sredstava*
- *Na osnovu iskustva iz provedenih revizija projekata kod kojih su tehničko praćenje projekata odvojeni od knjigovodstvenog evidentiranja, preporučujemo da se najmanje jednom godišnje izvrši savršenje knjigovodstvenih podataka sa podacima koje posjeduju osobe zadužene za praćenje projekta.*

## 11. Obračun i raspored viška prihoda

### 11.1. Višak prihoda nad rashodima tekuće godine

U Izvještaju o izvršenju budžeta za 2009. godinu prikazan je višak prihoda nad rashodima u iznosu od 25.759.823 koji odgovara razlici ostvarenih prihoda (978.349.198 KM) i rashoda (952.589.375 KM). Nakon zatvaranja Glavne knjige trezora iskazani višak prihoda nad rashodima je prikazan na odgovarajućim kontima u navedenom iznosu kao i u Godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta za 2009. godinu (Tabela 7. Izvještaj o izvršenju budžeta ). Istim izvještajem je predviđen raspored ostvaren viška prihoda za sljedeće namjene:

- 4.588.013 KM namjenski se prijenosi u Budžet 2010. godine za višegodišnja kapitalna ulaganja;
- 15.583.875 KM namjenski se prijenosi u Budžet 2010. godine za Fond za povratak-udružena sredstva;
- 4.178.072 KM se prijenosi budžetskim korisnicima;
- 1.409.863 KM se usmjerava za narednu godinu u tekuće rezerve Budžeta institucija BiH.

Obzirom da se za predloženi raspored ne vrše knjiženja u Glavnoj knjizi trezora, revizija nije bila u mogućnosti potvrditi tačnost navedenog rasporeda.

***U ukupan iznos prihoda je, kako smo već naveli u tački 5. su uključene i donacije koje je, prema Pravilniku o računovodstvu trebalo evidentirati na razgraničenja te bi u skladu sa tim i iskazani višak prihoda nad rashodima bio manji za razliku naplaćenih i utrošenih donacija.***

### 11.2. Akumulirani višak prihoda nad rashodima iz ranijih godina

Akumulirani višak prihoda nad rashodima iskazan je u iznosu od 272.616.935 KM i obuhvata sljedeće iznose:



R.br.	Opis	Iznos u KM
1.	Akumulirani višak prihoda nad rashodima po Izvještaju za 2008. godinu	243.557.249
2.	Korekcija za višak prihoda DERK-a	- 709.589
3.	Viša prihoda nad rashodima za 2009. godinu	25.759.823
4.	Uvećanje viška prihoda za kreditna sredstva namijenjena za povratak izbjeglica (nisu obuhvaćena prihodima)	4.009.452
5.	Ukupno akumulirani višak prihoda	272.616.935

Sistemom knjiženja u Glavnoj knjizi trezora još uvijek nisu osigurana tačna iskazivanja akumuliranog viška prihoda nad rashodima pa revizija nije u mogućnosti potvrditi tačnost iskazanog iznosa, osim u dijelu koji se odnosi na višak prihoda nad rashodima za 2009. godinu. Osim toga, iznosom akumuliranog viška prihoda obuhvaćena su kreditna sredstva koja u knjigovodstvenom smislu ne predstavljaju višak prihoda nad rashodima. Ova sredstva namjenskog karaktera predstavljaju raspoloživa sredstva i u tom smislu je neophodno njihovo rezervisanje za namjene finansiranja održivog projekta putem Fonda za povratak BiH.

**Mišljenja smo da Ministarstvo treba prilagoditi način knjigovodstvenog evidentiranja akumuliranog viška prihoda nad rashodima koji će omogućiti njegovo nedvosmisleno utvrđivanje u Glavnoj knjizi trezora. Također je potrebno prilagoditi knjiženja rasporeda viška prihoda (sredstva rezervi, namjenska rezervisanja) zahtjevima budžetskog poslovanja ali i potrebama sačinjavanja izvještaja na osnovu zvaničnih knjigovodstvenih evidencija a ne na osnovu tabela koje su računski tačne ali nemaju podlogu u Glavnoj knjizi trezora. Time će se stvoriti uslovi i za tačno utvrđivanje budžetske rezerve te njeno uvećanje za iznos ostatka obračunskog viška prihoda nad rashodima ili umanjeње za iznos manjka prihoda nad rashodima. U Tabeli 7a Izvještaja o izvršenju budžeta za 2009. godinu dat je pregled akumuliranog viška prihoda i njegovog rasporeda:**

R.B.	OPIS	Prijenos iz 2008.	Prihod (+) 2009.	Rashod (-) 2009.	UKUPNO
1	2	3	4	5	6 (3+4-5)
I	UKUPNO PRIHODI (1+2+...+9)				1.225.206.310
1.	Prihodi ostvareni u 2009. godini (Tabela 1.)		978.349.198		978.349.198
2.	Preneseni namjenski prihodi iz 2008. godine	31.925.659			31.216.070
2.1.	Namjenska sredstva - tehničke takse Reg. agencije za kom. iz 2008.	11.032.153			
2.2.	Prijenos ostatka prihoda taksi za prelete (BH DCA) iz 2008.	858.504			
2.3.	Namjenska sredstva sukcesije za institucije BiH iz 2008.	1.207.056			
2.4.	Namjenska sredstva - Državna regulatorna komisija za el.energiju iz 2008.	709.589			-709.589
2.5.	Namjenska sredstva od GSM licenci iz 2008.	5.965.471			
2.6.	Namjenska sredstva po Odluci VP - sredstva SDS-a	540.337			
2.7.	Prenesene namjenske donacije iz 2008. godine	11.586.920			
2.8.	Namjenska sredstva - Agencija za poštanski promet BiH iz 2008.	25.629			



3.	Namjenska sredstva Fonda za povratak - udružena sredstva iz 2008.	40.123.597			40.123.597
4.	Namjenska sredstva Fonda za povratak - udružena sredstva iz 2009. - kredit				4.009.452
5.	Namjenska rezervisanja sredstava za Projekt rekonstrukcije i obnove (HiPERB)- Odluka VM 53/09	3.569.016			3.569.016
6.	Namjenska sredstva u skladu sa članom 11. Zakona o budžetu	8.699.492			8.699.492
7.	Prenesena višegodišnja kapitalna ulaganja iz 2008. za budžet 2009.	16.312.235			16.312.235
8.	Preneseni namjenski raspoređeni prihodi za budžet 2009. (Tabela 1)	102.000.000			102.000.000
9.	Preneseni neraspoređeni višak prihoda iz 2008. u rezerve 2009. godine	40.927.250			40.927.250
II	UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BiH (Tabela 2.)			952.589.375	952.589.375
III	AKUMULIRANI VIŠAK PRIHODA (I - II)				272.616.935
	<b>RASPORED AKUMULIRANOG VIŠKA PRIHODA</b>				272.616.935
IV	Ukupna namjenska rezervisanja (1+2+...+4)	220.920.410	90.681.540	65.098.895	245.270.370
1.	Namjenska rezervisanja	43.484.578	37.142.531	31.731.774	47.662.650
1.1.	Namjenska sredstva - tehničke takse Reg.agencije za kom.	2.682.153	10.789.630	8.989.688	4.482.095
1.2.	Namjenska sredstva Reg.agencije za kom. i Ministarstva komunikacija i prometa BiH Odluka VM 62/09 i 65/09	8.350.000	0	697.628	7.652.372
1.3.	Prijenos ostatka prihoda taksi za prelete (BH DCA)	858.504	4.851.347	4.114.000	1.595.851
1.4.	Namjenska sredstva sukcesije za institucije BiH	1.207.056	0	0	0
1.5.	Namjenska sredstva od GSM licenci	5.965.471	13.500.000	10.572.214	8.893.257
1.6.	Namjenska sredstva po Odluci VP - sredstva SDS-a	540.337	0	0	540.337
1.7.	Prenesene namjenske donacije iz 2009. godine u 2010.	11.586.920	7.981.015	0	19.567.935
1.8.	Namjenska sredstva - Agencija za poštanski promet BiH	25.629	0	0	0
1.9.	Namjenska rezervisanja sredstava za Projekt rekonstrukcije i obnove (HiPERB) - Odluka VM 53/09	3.569.016	20.539	257.600	3.331.955
1.10.	Namjenska sredstva u skladu sa članom 11. Zakona o budžetu	8.699.492		7.100.644	1.598.848
2.	Prenesena višegodišnja kapitalna ulaganja iz 2009. za Budžet 2010.	16.312.235	4.588.013		20.900.248
3.	Namjenska sredstva Fonda za povratak - udružena sredstva iz 2009.	40.123.597	48.950.996	33.367.121	55.707.472
4.	Preneseni namjenski raspoređeni prihodi za Budžet 2010. (Tabela 1)	121.000.000			121.000.000
5.	<b>PRIJENOS AKUMULIRANOG VIŠKA PRIHODA U REZERVE 2010. GODINE (III-IV)</b>				27.346.565

## 12. Sistematizacija radnih mjesta i zapošljavanje u institucijama BiH

Broj zaposlenih u institucijama BiH na dan 31.12.2009. godine iznosio je 21.696 ili 101,2% u odnosu na planirani iznos koji je za 2009. godinu iznosio 21.394 zaposlenih. Analizom dinamike i procesa zapošljavanja uočeno je da u novoformiranim institucijama BiH nije izvršena adekvatna popunjenost, da u određenim institucijama nisu popunjavana radna mjesta prema planiranoj dinamici. Primjetna je velika fluktuacija kadrova u institucijama, dugotrajne procedure zapošljavanja državnih službenika, kao i značajan broj nepravilnosti u procesu zapošljavanja.

Uočene nepravilnosti u procesu zapošljavanja se odnose uglavnom na angažovanje zaposlenika i državnih službenika zaključivanjem ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju od 3 mjeseca, koji su obnavljani u kontinuitetu u određenim slučajevima u trajanju od 2 godine i više, nakon čega su osobe s navedenim statusom u skladu sa članom 16. Zakona o radu u institucijama BiH prelazile u stalni radni odnos.



Utvrđeno je da institucije nisu pribavljale saglasnost Agencije za državnu službu iako je od 10. juna 2009. godine stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi u institucijama BiH prema kojem je za angažovanje državnih službenika na određeno vrijeme instituciji neophodna saglasnost Agencije za državnu službu.

Također je uočeno da se vršilo angažovanje po ugovoru o radu na određeno vrijeme za poslove koji su predviđeni sistematizacijom radnih mjesta i koji po prirodi predstavljaju poslove zaposlenika i državnih službenika, a da je upitno da li je prije angažovanja izvršilaca provedena procedura oglašavanja potrebe za popunjavanjem radnih mjesta i na koji način je izvršen izbor izvršilaca.

U određenim slučajevima je vršeno raspisivanje javnog konkursa te izvršen prijem većeg broja zaposlenika na određeno vrijeme iako se radilo o sistematizovanim radnim mjeslima te smo mišljenja da u takvim slučajevima nije primjereno raspisivanje javnog konkursa za prijem zaposlenika na određeno vrijeme jer nisu ispunjeni uslovi iz člana 16. stav 3. Zakona o radu u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 7/05, 48/05) koji za ovakve slučajeve predviđa obavljanje vanrednih, privremenih ili povremenih poslova čiji se opseg privremeno ili nepredviđeno povećao, a koji nisu trajnijeg karaktera.

*I pored činjenice kako usvajanje Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta ima svoju proceduru, dojam revizije je kako se pitanju određivanja potrebnog broja izvršilaca za određene poslove ne posvećuje dovoljno pažnje i kako nema dovoljno zasnovanih analiza koje bi potkrijepile usvojeni broj izvršilaca.*

**Preporuka:**

- **Neophodno je izvršiti analize procesa zapošljavanja u institucijama BiH, uvažavajući nepravilnosti koje su utvrđene izvršenim revizijama te sačiniti izvještaj o izvršenim analizama uzimajući u obzir podatke institucija o preduzetim aktivnostima na otklanjanju nepravilnosti.**
- **Generalno smatramo da bi trebalo izvršiti kvalitetnu analizu donesenih Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta na nivou svih institucija te usklađenosti istih sa stvarnim potrebama institucije i stvarnog obima poslova, vršeći pri tome usporedbe između institucija. Usvojena sistematizacija radnih mjesta na osnovu većeg broja zaposlenih od stvarno potrebnog, po mišljenju revizije, generiše mnogobrojne probleme kod planiranja, zapošljavanja, kao i potrošnje javnih sredstava.**

### 13. Tekuća rezerva

Budžetom za 2009.g. odobrena su ukupna rezervisanja u iznosu 8.570.000 KM (Tabela 99992 *Rezervisanja*). U izvještaju o izvršenju budžeta institucija i međunarodnih obaveza BiH za 2009. godinu se navodi da su budžetom institucija BiH za 2009. godinu odobrena: rezervisanja za tekuću rezervu 3.034.000 KM, rezervisanja za kapitalna ulaganja 2.000.000 KM i rezervisanja za nove institucije 3.536.000 KM<sup>9</sup> (Tabela 99992 *Rezervisanja*).

<sup>9</sup> U Zakonu o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2009. (Sl. glasnik BiH, br. 7/09) u Tabeli br. 3, u okviru Tabele 99992 – Rezervisanja, pod rednim brojem 3. – Rezervisanja za nove institucije, se navodi iznos od 3.500.000 KM. Po ovom uočenom odstupanju, na naš zahtjev dostavljena nam je u toku revizije informacija Ministarstva u kojoj se pojašnjava uočeno odstupanje. Smatramo da se uočeno odstupanje u određenom iznosu moglo reflektirati i na utvrđivanje iznosa gdje je za utvrđivanje određenog procentualnog iznosa korištena kao osnovica iznos od 8.570.000



U 2009. godini su realizovana sredstva tekuće rezerve u ukupnom iznosu 2.949.430 KM. Od tog iznosa raspoređeno je 740.444 KM na ekonomske kategorije budžetskih korisnika na osnovu odluka Vijeća ministara, dok 2.208.895 KM predstavlja direktno korištenje tekuće rezerve na osnovu pojedinačnih odluka Vijeća ministara, kao i pojedinačnih odluka predsjedavajućeg i dva zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara.

Realizovani iznos tekuće rezerve od 2.208.895 KM sastoji se iz sljedećih iznosa:

- 1.371.200 KM je transferisano pojedincima i neprofitnim organizacijama na osnovu Odluke Vijeća ministara br. 147/09 od 2.7.2009. koja je donesena na osnovu kriterija i provedenog postupka javnog konkursa od strane Ministarstva civilnih poslova, a u skladu sa čl. 15. St. 2. i 4. Zakona o budžetu institucija BiH za 2009. godinu. Odlukom su raspoređena sredstva neprofitnim organizacijama i pojedincima za 2009. za ukupno 258 subjekata. U skladu sa Odlukom, korisnici sredstava su bili dužni dostaviti izvještaje o namjenskom utrošku sredstava Ministarstvu civilnih poslova i Ministarstvu. Revizijom je utvrđeno da je ovim osnovom samo 57 korisnika dostavilo izvještaj o utrošku Ministarstvu.
- 342.695 KM je realizovano na osnovu pojedinačnih odluka predsjedavajućeg i dva zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara kojima je u skladu sa članom 15. stav 3. Zakona o budžetu institucija BiH za 2009. odobrena upotreba sredstava za interventno korištenje i odlukom Vijeća ministara propisano da predsjedavajući i dva zamjenika predsjedavajućeg mogu raspolagati iznosom od po 114.266 KM na godišnjem nivou. Po osnovu raspolaganja ovim iznosima nisu utvrđeni kriteriji za dodjelu sredstava.
- 495.000 KM je realizovano na osnovu pojedinačnih odluka Vijeća ministara. Nije utvrđeno na osnovu kojih kriterija su dodijeljena ova sredstva jer je članom 15. stav 2. Zakona o budžetu institucija BiH za 2009. propisano da Vijeće ministara može iz sredstava rezerve odobriti transfere neprofitnim organizacijama ili pojedincima najviše do 16% iznosa sredstava rezerve iskazane u Rasporedu prihoda po budžetskim korisnicima, što za 2009. godinu iznosi 1.371.200 KM, a što je na osnovu Odluke Vijeća ministara br. 147/09 dodijeljeno neprofitnim organizacijama.

**Preporuka:**

- **Potrebno je utvrditi kriterije na osnovu svih vrsta dodjele sredstava iz tekućih rezervi sa posebnom pažnjom da pojedinačne odluke Vijeća ministara budu u okviru odobrenog iznosa sredstava koji se može dodijeliti neprofitnim organizacijama, a što je propisano Zakonom o budžetu.**
- **Sugerišemo insistiranje na obaveznom dostavljanju izvještaja o utrošku dodijeljenih sredstava ukoliko je isto propisano odlukom.**

KM (npr. Odluke VM koje su bazirane na utvrđivanju procenta od 16% i 4% od iznosa rezerve iskazane u rasporedu prihoda po budžetskim korisnicima).



#### 14. Neangažovanje kreditnih sredstava i plaćanje naknade na neangažovana sredstva

Prema podacima Ministarstva u periodu od 1996. godine a zaključno sa 31.12.2009. ugovoreno je vanjskih kredita u ukupnom iznosu 8.166.028.373 KM (u ovaj iznos su uključena i direktna zaduženja entiteta koja iznose 145.309.958 KM). Od ukupno ugovorenog iznosa vanjskih kredita iskorišteno je 6.461.632.291 KM, a očekuje se angažovanje 1.704.396.082 KM. Stanje vanjske zaduženosti BiH na dan 31.12.2009. iznosi 5.199.142.251 KM (5.088.576.216 KM – BiH nosilac obaveze; 110.566.035 KM – direktni dug entiteta), a od tog iznosa je na institucije BiH alocirano 23.250.866 KM. Analizom koju je izvršilo Ministarstvo, utvrđeno je da ukupni troškovi po odobrenim kreditima (redovna kamata, servisni troškovi, naknade za neangažovana sredstva (*commitment fee*)<sup>10</sup>, provizija - troškovi plaćanja) u spomenutom periodu iznose 1.285.483.290 KM, dok isti za 2009. godinu iznose 95.052.182 KM. Ovisno o kreditnim aranžmanima po određenim kreditima je, u skladu s uslovima kreditora, ugovorom predviđeno i plaćanje naknade (tzv. *commitment fee*) na neangažovana sredstva koja je za 2009. godinu plaćena u iznosu od 3.667.510 KM, a ukupno plaćeni iznos tog troška za period od 1998. godine do 31.12.2009. godine je 20.500.618 KM.

Obzirom da je *commitment fee* trošak koji se obračunava na neiskorištena, a odobrena sredstva, proizlazi da se osnovica za obračun tog troška smanjuje sa angažovanjem sredstava te da se najveći iznos plaća u prvim obračunskim periodima kada je najmanje sredstava angažovano.

Na osnovu naprijed navedenog može se zaključiti da neadekvatno korištenje sredstava kredita, kao što su neispunjavanje određenih preduslova za angažovanje sredstava, nepraćenje ugovorene dinamike u angažovanju sredstava i sl. može za posljedicu imati plaćanje dodatnog iznosa ove naknade, koji se ne bi platio da su svi uslovi pravovremeno ispunjeni i da je ugovorena dinamika korištenja sredstava ispoštovana.

Ministarstvo raspolaže podatkom da je ukupan iznos plaćene naknade za neangažovana sredstva (*commitment fee*) u periodu od 1998. godine do 31.12.2009. godine 20.500.618 KM, ali nije poznat podatak da li je određeni iznos te naknade plaćen zbog neadekvatnog korištenja sredstava kredita kao i koji su razlozi tog neadekvatnog korištenja.

Smatramo da bi nadležni sektori u Ministarstvu, u saradnji sa nadležnim institucijama uključenim u realizaciju kredita (korisnicima kredita, resornim ministarstvima u entitetima, jedinicama za implementaciju projekata) trebali pokrenuti aktivnosti na detaljnoj analizi na osnovu angažovanja sredstava kredita te pokušati doći do saznanja koliki je iznos plaćenog dodatnog iznosa naknade za neangažovana sredstva koji se nije morao platiti, kao i koji su razlozi doveli do toga.

Ured za reviziju je mišljenja da bi efikasna saradnja svih nadležnih organa i redovno analiziranje uticalo na iskazivanje podataka koji bi eventualno signalizirali određene probleme u korištenju sredstava vanjskih kredita te pravovremeno preduzimanje aktivnosti na rješavanju istih, a sve u cilju smanjenja javne potrošnje na svim nivoima.

**Preporučujemo preduzimanje aktivnosti nadležnih sektora Ministarstva u saradnji sa ostalim nadležnim organima na detaljnoj analizi angažovanja i korištenja sredstava po ugovorenim vanjskim kreditima sa posebnim osvrtom na plaćanje**

<sup>10</sup> Commitment fee – naknada na odobrena a ne angažovana kreditna sredstva



*dodatnih troškova po tim kreditima uzrokovanim neadekvatnim korištenjem, te utvrđivanje razloga koji su isto prouzrokovali.*

## 15. Sudski sporovi

Ukupne isplate po pravomoćnim sudskim presudama u 2009. godini iznosile su 2.133.387 KM. Revidiranjem poslovanja institucija BiH za 2009. godinu utvrdili smo veći broj sudskih sporova i to: sudski sporovi koji se vode radi naplate duga i naknade štete i sporovi koji su pokrenuti po radno - pravnom osnovu. Navedeni sudski sporovi, čiju je vrijednost teško tačno procijeniti, predstavljaju potencijalne obaveze visokog rizika i mogu imati znatnog uticaja na budžet i finansijske izvještaje. Utvrdili smo da Ministarstvo ne raspolaže informacijama o okvirnoj vrijednosti sudskih sporova na nivou institucija BiH. Kao rezultat navedenog je i izvršeno restrukturisanje rashoda sa direktnih transfera na obaveze po pravomoćnim sudskim presudama u iznosu od 900.000 KM. Obzirom kako su ovo potencijalne obaveze koje bi se, eventualno, naplatile iz budžeta institucija BiH, neophodna je saradnja između institucija BiH i Ministarstva. U Ministarstvu ne postoji adekvatna kontrola na osnovu isplata sa Jedinstvenog računa trezora BiH izvršenih na osnovu pravosnažnih sudskih presuda. Također smo utvrdili kako banka obračunava kamatu na glavni dug po pravosnažnim sudskim rješenjima, a da Ministarstvo ne vrši provjeru ispravnosti obračunatih kamata.

*U cilju otklanjanja rizika zbog nedostatka podataka o okvirnim vrijednostima sudskih sporova, preporučujemo da Ministarstvo u saradnji sa Pravobranilaštvom i drugim institucijama BiH, propiše način izvještavanja kroz dostavljanje analiza izvršenja budžeta uz godišnje izvještaje (ili neki drugi odgovarajući način izvještavanja) od strane budžetskih korisnika o potencijalnim obavezama koje bi se eventualno isplatile iz budžeta institucija BiH. Po mišljenju revizije, Ministarstvo bi trebalo napraviti detaljnu analizu isplaćenih sredstava u 2009. godini na osnovu izvršenih presuda sa posebnim osvrtom na tačnost obračunatih kamata.*

## 16. Informacioni sistem

Revizija je svojim postupcima izvršila uvid u funkcionisanje informacionog sistema Ministarstva. Utvrđeno je da većina preporuka naznačenih u prethodnim izvještajima nije realizovana. Ministarstvo nije usvojilo analizu rizika niti kreiralo *interfejs* između sistema za centralizovani obračun i isplatu plaća (COIP) i informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU), dokumentaciju koja se odnosi na opise za instalaciju i administraciju postojećih informacionih sistema, planove razvoja, sigurnosti i oporavka sistema, i procedure za kreiranje rezervnih kopija. Kreiran je ali nije usvojen Pravilnik pristupa udaljenih korisnika informacionom sistemu. Prema ugovoru sa dobavljačima aplikacija, Ministarstvo nema pristup izvornom kodu aplikacija. U slučaju da dobavljači više ne budu u mogućnosti da pružaju usluge Ministarstvu, Ministarstvo bi moglo biti izloženo kašnjenju u obradi ili bi moglo pretrpjeti bespotrebne troškove održavanja aplikacije. Dokumentacija za aplikaciju COIP (opisi sistema, tehnička i korisnička dokumentacija, testiranja) koju su razvili vanjski dobavljači nije kreirana. Nedostatak dokumentacije može da generiše probleme u funkcionisanju i održavanju, dodatne troškove i prekoračenja rokova. Kako se finansijsko poslovanje svih budžetskih korisnika oslanja na ISFU i na COIP od kojih praktično zavisi cjelokupno poslovanje



može se zaključiti da je visok rizik upotrebe ovih informacionih sistema. Revizija je uočila nedostatak analize rizika kao polazne osnove za kvalitetno planiranje, održavanje i razvoj informacionih sistema.

Pored svega prethodno navedenog, konstatovali smo napredak u pogledu funkcionisanja ISFU sistema. Ministarstvo je uradilo neophodnu nadogradnju ISFU sistema na novu verziju baze podataka i aplikacije, testiralo sve funkcionalnosti za nadograđeni i tako unaprijedilo postojeći sistem. Sljedeća aktivnost na ovom projektu je testiranje procedura oporavka i povrata podataka. Utvrđeno je da navedeni proces nadogradnje nije dokumentovan i da treba implementirati novi sistem za kreiranje rezervnih kopija. Prema Odluci Vijeća ministara iz novembra 2008. godine Ministarstvo je dobilo saglasnost za proširenje ISFU sistema. U prvoj fazi proširenja trebalo je nabaviti potrebne softverske licence i implementirati odgovarajuće module za potrebe Ministarstva odbrane i Ministarstva finansija i trezora. Naknadno odobrena sredstva iz tekućih rezervi u 2008. godini iskorištena su za nabavku spomenutih licenci, ali ne i za implementaciju dodatnih modula. U toku je implementacija dodatnih modula za praćenje stalnih sredstava i za praćenje zaliha i sitnog inventara na ISFU. Implementacija dodatnih modula zahtijeva unaprijeđenje komunikacija kako bi se ISFU kvalitetnije koristio u perspektivi. Spomenuti proces unaprijeđenja komunikacija zahtijeva velika finansijska sredstva pa je potrebno naći adekvatno rješenje. Kao jedno od prihvatljivih rješenja nameće se korištenje postojeće SDH mreže.

Interna revizija se nije provodila u segmentu informacionog sistema. Istu bi bilo korisno provesti naročito sa aspekta nadgledanja i procjene performansi postojećih informacionih sistema. Mišljenja smo da treba izvršiti analizu optimizacije i upravljanja sistemima COIP i ISFU te predložiti mjere za unaprijeđenje istih i na taj način smanjiti rizike kontinuisanog poslovanja.

Sagledavanjem postojećeg stanja, imajući u vidu nerealizovane preporuke iz prethodnih izvještaja, Ured za reviziju, u cilju smanjenja rizika i omogućavanja kontinuiteta i poboljšanja poslovanja, daje sljedeće preporuke:

- **napraviti analizu rizika postojećih informacionih sistema (ISFU i COIP) sa pregledom mogućih uticaja rizika na poslovne procese i ciljeve;**
- **testirati procedure za oporavak i povrat podataka nedograđenog ISFU sistema;**
- **realizovati ranije definisane preporuke koje se odnose na dokumentovanje postojećih sistema; kreirati dokumentaciju koja se odnosi na detaljne opise za instalaciju i administraciju ISFU i COIP sistema, plan daljnjeg razvoja informacionog sistema, plan sigurnosti informacionog sistema i plan oporavka u slučaju pada sistema;**
- **po mogućnosti, u ugovor sa dobavljačima ugraditi klauzulu po kojoj Ministarstvo može postati vlasnik izvornog koda za kupljene aplikacije za slučaj da dobavljači ne budu više na raspolaganju; tako osigurati raspoloživost aplikacija u skladu sa poslovnim zahtjevima, na vrijeme i u okviru razumnih troškova;**
- **implementirati novi proces kreiranja rezervnih kopija na ISFU i COIP sistemu i kreirati i usvojiti procedure;**





- *kreirati interfejs koji omogućuje automatski unos fakture iz sistema COIP u ISFU sistem te time ubrzati proces i smanjiti mogućnost greške prilikom ručnog unosa;*
- *usvojiti pravilnik pristupa udaljenih korisnika informacionom sistemu;*
- *završiti projekt implementacije dodatnih modula za praćenje stalnih sredstava i za praćenje zaliha i sitnog inventara na ISFU sistem; pravovremenom implementacijom omogućiti kvalitetniji sistem i adekvatno iskorištenje ranije nabavljenih licenci;*
- *planirati unapređenje komunikacija prema ISFU, ispitati mogućnost i pokrenuti proceduru povezivanja putem SDH mreže, što bi bio najpovoljniji način uspostavljanja i unapređenja komunikacije;*
- *planirati i provoditi funkciju interne revizije i osigurati efikasno upravljanje performansama sistema i na taj način optimizirati performanse infrastrukture i resursa informacionog sistema;*
- *dati preporuke daljeg unapređenja ISFU sagledavanjem mogućnosti za implementaciju novih modula kao što su modul za planiranje budžeta i/ili modul za praćenje javnog duga;*
- *predložiti mjere za unapređenje sistema (nabavkom rezervnih servera, virtuelizacijom sistema ili implementacijom udaljene rezervne lokacije) i time smanjiti mogućnost prekida poslovnih aktivnosti i zaštititi poslovne procese od efekata većih grešaka ili katastrofa informacionih sistema i osigurati pravovremeni nastavak poslovanja.*

#### **16.1. Centralizovani obračun plaća - COIP**

Informacioni sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća (COIP) ne funkcioniše u svim segmentima obrade dovoljno kvalitetno te smatramo da bi postojeći COIP trebalo unaprijediti. Ranije definisane preporuke koje su se odnosile na pravovremenu realizaciju novog ugovora za podršku sistemu COIP, analizu kvaliteta i funkcionalnosti sistema te optimizaciju i unapređenje rada istog nisu realizovane. Realizovana nabavka hardvera za sistem COIP, zahtijevana od strane dobavljača koji pruža podršku spomenutom sistemu, doprinijela je unapređenju rada ali ne u dovoljnoj mjeri. Mišljenja smo da se treba pristupiti softverskoj optimizaciji sistema kao konačnom rješenju ili implementaciji novog sistema. Prema ugovoru sa dobavljačem aplikacije, Ministarstvo nema pristup direktnom kodu aplikacije. Ako dobavljač više ne bude u mogućnosti da pruža usluge Ministarstvu, Ministarstvo bi moglo biti izloženo kašnjenju u obradi ili bi mogla pretrpjeti bespotrebne troškove održavanja aplikacije ako nema vlasništvo nad izvornim kodom, niti adekvatnu dokumentaciju.

U toku je procedura nabavke novog sistema za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo odbrane BiH. Ukoliko se sistem pokaže kvalitetnim nakon testiranja, može se u budućnosti prilagoditi da bude sistem za centralizovani obračun i isplatu plaća za sve budžetske korisnike.

***Preporučujemo Ministarstvu da odmah pokrene realizaciju aktivnosti vezanih za implementaciju, podršku, obuku i nabavku licenci za spomenuti softver. S tim u vezi Ministarstvo treba poduzeti sljedeće:***



- izvršiti analizu kvaliteta rada i funkcionalnosti postojećeg COIP sistema te predložiti izmjene postojeće aplikacije; izvršiti unapređenje kroz softversku optimizaciju istog, u cilju što sigurnijeg i efikasnijeg poslovanja Ministarstva;
- prema mogućnostima, u ugovor sa dobavljačem ugraditi klauzulu po kojoj Ministarstvo može postati vlasnik izvornog koda za kupljeni softver za slučaj da dobavljač ne bude više na raspolaganju i tako osigurati raspoloživost aplikacije u skladu sa poslovnim zahtjevima, na vrijeme i u okviru razumnih troškova;
- sagledati mogućnost da se implementacija novog sistema za obračun plaća za Ministarstvo odbrane BiH iskoristi kao buduća osnova za razvoj sveobuhvatnog COIP sistema te na taj način riješiti probleme optimizacije, administracije i održavanja postojećeg COIP sistema.

Preporuke koje su se odnosile na automatsku provjeru unosa po poljima uključujući i promjenu koeficijenata, kao i funkcionalnost da budžetski korisnici mogu štampati izvještaje o unesenim plaćama odmah nakon unosa nisu realizovane. Prilikom unosa primanja za vanjske saradnike iz Federacije BiH koji rade po ugovoru o djelu, sistem COIP nema mogućnost da automatski preračuna oporezivi i neoporezivi dio. Budžetski korisnici izračunavaju ručno oporezivi i neoporezivi dio i unose u sistem, što povećava mogućnost greške.

**Kako bi unaprijedili COIP preporučujemo Ministarstvu realizaciju aktivnosti vezanih za implementaciju dodatnih funkcionalnosti:**

- realizovati ranije date preporuke koje se odnose na sistemsku kontrolu promjena unosa i provjeru koeficijenata i funkcionalnost da institucije mogu odštampati izvještaje o unesenim plaćama odmah nakon unosa i isti potpisati;
- razmotriti mogućnost automatskog obračuna oporezivog i neoporezivog dijela primanja, u sistemu COIP, za vanjske saradnike iz Federacije BiH koji rade po ugovoru o djelu te time smanjiti mogućnost greške prilikom ručnog računanja i unosa podataka u COIP od strane budžetskih korisnika.

Prema informacijama dobivenim iz Odsjeka za obračun plaća i naknada, ovaj odsjek vrši samo sporadičnu provjeru transakcija koje se obavljaju. U određenim slučajevima kao što je npr. isplata jubilarne nagrade zaposlenima u institucijama BiH, proces je u potpunosti kontrolisan jer je uočen veći broj zahtjeva, te je nakon provedene kontrole odbijen značajan broj zahtjeva.

Konstatovano je da nije jasno razgraničena odgovornost budžetskog korisnika i trezora kada je u pitanju izvršenje transakcija koje se tiču plaća i naknada.

Osim toga, ne postoje jasne smjernice samim zaposlenim u Odsjeku za plaće i naknade koji vrše ograničenu kontrolu transakcije koje provode budžetski korisnici.

**Preporuka:**

- Bilo bi neophodno na osnovu iskustvenih podataka sačiniti listu indikatora (koja bi se vremenom ažurirala) mogućih odstupanja tekućih transakcija vezanih za plaće i naknade (koje su predmet monitoringa i kontrole) u odnosu na aktualnu zakonsku regulativu, donesene procedure i dobru



*praksu, što bi trebalo biti od koristi osobama koje rade na monitoringu i kontroli unosa u COIP od strane budžetskih korisnika.*

- *Smatramo za potrebnim da se razmotri tehnička mogućnost vezivanja svih primanja po zaposlenom za JMB istog, na način da se unosom matičnog broja zaposlenika mogu vidjeti sva primanja po kategorijama tokom budžetske godine.*
- *Kao i u drugim segmentima, i u segmentu plaća i naknada bilo bi neophodno jasno razgraničiti odgovornost budžetskog korisnika, odnosno Ministarstva kada su u pitanju unos, odobravanje, isplata izdataka za plaće i naknada zaposlenih u institucijama BiH.*



## 17. Rezime

Ured za reviziju izvršio je reviziju izvršenja budžeta institucija BiH za 2009. godinu. Revidiranjem smo uočili određene nedostatke i nepravilnosti koje se odnose na sljedeće:

- Uočene su aktivnosti na realizaciji preporuka iz ranijih izvještaja revizije, ali dio preporuka još uvijek nije realizovan (detaljnije vidjeti u tački 2.).
- Tokom revizije uočili smo nedostatke i nepravilnosti u potrošnji budžetskih sredstava koje upućuju na zaključak kako sistem internih kontrola na nivou institucija BiH nije na zadovoljavajućem nivou. Slabosti sistema se ogledaju u nedostatku podzakonskih akata za određena područja potrošnje, nedovoljno jasnim postojećim pravilima potrošnje, nedosljednosti u primjeni važećih pravila, kašnjenju u formiranju CHJ, nedovoljnoj podršci radu postojećih internih revizija kao i nejasnim odgovornostima u pogledu kontrole potrošnje između Ministarstva finansija i trezora i samih korisnika (detaljnije vidjeti u tački 3.).
- Proces planiranja i donošenja budžeta institucija BiH nije u potpunosti zadovoljavajući, mada ima određenih unapređenja u odnosu na prošli period. Najvažnije je istaknuti da još uvijek ne postoji potpuna usklađenost između planiranog - odobrenog budžeta i plana i programa rada institucija (detaljnije vidjeti u tački 4.).
- Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda - troškova uočili smo određene propuste i nedostatke, posebno u sistemu internih kontrola koji regulišu potrošnju kako roba tako i usluga. Revizija je posebnu pažnju obratila na kategoriju značajnijih troškova što je detaljno obrađeno u tački 6. izvještaja.
- Upravljanje Jedinstvenim računom trezora u praksi podrazumijeva skoro potpunu angažovanost na operativnim poslovima, bez mogućnosti, shodno trenutnim kadrovskim kapacitetima u Odsjeku, da se vrše i odgovarajuće analize koje bi bile od velike koristi za donošenje odluka vezanih za upravljanje sredstvima na JRT-u (detaljnije vidjeti u tački 7.).
- U proceduri izbora banaka za sredstva Jedinstvenog računa trezora uočeni su određeni nedostaci koji su uticali na izbor banaka (detaljnije vidjeti u tački 7.1.).
- Krajem 2009. godine od strane Ministarstva donesena odluka o načinu obračuna amortizacije koja nije dostavljena budžetskim korisnicima nego je samo objavljena na web stranici Ministarstva. Zbog kratkog roka za preduzimanje aktivnosti na izmjeni postojećih softverskih rješenja za praćenje stalnih sredstva i obračun amortizacije bilo je institucija koje nisu uspjele primijeniti navedenu odluku za 2009. godinu te su obračun amortizacije izvršili po starim stopama (detaljnije vidjeti u tački 8.).
- Revizijom Glavne knjige trezora uočene su određene slabosti kod evidentiranja rezervisanja i određeni nedostaci u kontnom planu (detaljnije vidjeti u tački 9.).
- U procesu finansijskog izvještavanja budžetskih korisnika uz izvještaje se ne dostavljaju detaljna obrazloženja, analize i zaključci o potrošnji budžetskih sredstava. Zahtjevi za restrukturisanje sa tekućih na kapitalne izdatke se dostavljaju kasno (detaljnije vidjeti u tački 10.).
- Sistemom knjiženja u Glavnoj knjizi trezora još uvijek nisu osigurana tačna iskazivanja akumuliranog viška prihoda nad rashodima pa revizija nije u mogućnosti potvrditi tačnost iskazanog iznosa, osim u dijelu koji se odnosi na višak prihoda nad rashodima za 2009. godinu (detaljnije vidjeti u tački 11.).



- Za dodjelu sredstava tekuće pričuve nisu utvrđeni kriteriji, a veliki broj korisnika sredstava nije dostavio izvještaj o utrošku sredstava (detaljnije vidjeti u tački 13.).
- Za korištenje vanjskih kredita nije izvršena analiza koliki je iznos plaćenog dodatnog iznosa naknade za neangažovana sredstva (*commitment fee*) koji se nije morao platiti, kao i koji su razlozi doveli do toga (detaljnije vidjeti u tački 14.).
- Nedostaju podaci o okvirnoj vrijednosti sudskih sporova na nivou institucija BiH (detaljnije vidjeti u tački 15.).
- U informacionom sistemu i sistemu centralizovanog obračuna plaća uočen je značajan broj nedostataka, a većina preporuka iz prethodnog izvještaja o reviziji nije realizovana (detaljnije vidjeti u tački 16. i 16.1.).

Tokom revizije nastojali smo identifikovati značajnije nedostatke i propuste u poslovanju institucija BiH, što smo i prezentovali u našem Izvještaju. Napominjemo kako smo pažnju posvetili iznalaženju i davanju odgovarajućih preporuka (Izvještaj sadrži oko devedeset preporuka, a sve su boldirane i pisane u italiku kako bi bile uočljivije). Realizacijom ovih preporuka trebali bi se, u dobroj mjeri, prevazići uočeni nedostatci i propusti, te poboljšali, odnosno na znatno viši nivo podići kvalitet poslovanja i finansijska disciplina institucija BiH i osigurati transparentno i zakonito trošenje javnog novca.

### III KORESPONDENCIJA

Ministarstvu i Vijeću ministara je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2009. godinu radi dostavljanja komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo je dostavilo komentare na nalaze navedene u Nacrtu izvještaja o reviziji koji se odnose na tačke: 2, 5, 7, 7.1, 9, 10, 13 i 16.1.

Dostavljeni komentari, po našoj procjeni, ne sadrže nove činjenice koje bi značajnije uticale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvještaja o reviziji, a komentari koji se odnose na tačku 7.1. Nacrta izvještaja su djelimično uvaženi, u cilju pojašnjenja određenih stajališta tima za reviziju. Ministarstvu i Vijeću ministara je dostavljen odgovor i po tom osnovu ovaj izvještaj predstavlja konačan izvještaj sa korekcijama u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.



**Rukovodilac revizionog tima:**

Miro Galić, viši revizor

**Članovi revizionog tima:**

Snježana Baštinac, viši revizor

Aida Selimović, revizor

Nedžad Hajtić, revizor

Hrvoje Tvrtković, revizor

Jasna Česir, pomoćni revizor

Slaviša Vuković, IT revizor





Prilozi:

Tabela 1. - PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANSIRANJA							
R.b.	IZVORI I NAMJENA PRIHODA	Ekon kod	Budžet za 2009.	Izvršenje 2009.	Izvršenje 2008.	Razlika (5-4)	Index 5/4
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>A</b>	<b>PRIHODI I POMOĆI ZA FINANSIRANJE INSTITUCIJA BIH</b>						
I	Prihodi sa JR UINO za finansiranje Institucija BiH	7100	729.000.000	729.000.000	675.000.000	0	100
II	Neporezni prihodi	7200	199.065.000	204.108.536	159.995.072	5.043.536	103
	1. Prihodi od taksi i naknada	7220	43.200.000	27.654.455	39.544.623	-15.545.545	64
	1.1. Prihodi od administrativnih taksi u BiH		17.000.000	15.408.391	17.007.330	-1.591.609	91
	1.2. Prihodi od administrativnih taksi u DKP mreži		16.500.000	7.687.047	13.956.971	-8.812.953	47
	1.3. Prihodi od knjižica za pasoše u BiH		7.500.000	3.517.986	6.432.488	-3.982.014	47
	1.4. Prihodi od knjižica za pasoše u DKP mreži		2.200.000	1.041.031	2.147.834	-1.158.969	47
	2. Prihodi od posebnih naknada i taksi	7220	31.278.000	30.048.064	29.789.501	-1.229.936	96
	2.1. Prihodi Regulatorne agencije za komunikacije (takse i naknade)		11.265.000	10.789.639	10.751.201	-475.370	96
	2.2. Doprinosi za korištenje spektra frekvencija		8.058.000	10.873.293	8.691.997	2.815.293	135
	2.3. Prihodi od taksi za prelete preko BiH (BH DCA)		5.395.000	4.851.347	3.928.192	-543.653	90
	2.4. Prihodi DERK-a		0	0	1.356.540	0	0
	2.5. Prihodi od Agencije za poštanski promet u BiH		580.000	662.998	583.519	82.998	114
	2.6. Prihodi od izdavanja ličnih dokumenata (CIPS projekt)		5.980.000	1.689.538	4.478.052	-4.290.462	28
	2.7. Prihodi od registracije vozila u BiH		0	1.181.258	0	1.181.258	
	3. Prihodi od vlastite djelatnosti	7220	12.918.000	14.153.462	11.463.170	1.235.462	110
	3.1. Prihodi Ureda za veterinarstvo BiH		2.944.000	2.757.856	2.847.719	-186.144	94
	3.2. Prihodi Konkurencijskog vijeća BiH		505.000	762.023	833.180	257.023	151
	3.3. Prihodi Ministarstva komunikacija i prometa BiH		2.220.000	1.999.141	2.307.290	-220.859	90
	3.4. Prihodi Ministarstva pravde BiH		725.000	613.409	593.886	-112.591	84
	3.5. Prihodi Službe za zajedničke poslove institucija BiH		3.000.000	1.967.794	1.475.979	-1.032.206	66
	3.6. Prihodi Instituta za standardizaciju BiH		105.000	210.549	227.205	105.549	201
	3.7. Prihodi Instituta za mještinstvo BiH		530.000	308.235	381.072	-221.765	58
	3.8. Prihodi Instituta za intelektualno vlasništvo BiH		2.742.000	2.613.627	2.669.806	-128.373	95
	3.9. Prihodi Instituta za akreditovanje BiH		146.000	109.801	127.053	-36.199	75
	3.10. Prihodi Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH		0	2.811.027	0	2.811.027	
	4. Prihodi od poreznih i kontrolnih markica UINO	7220	4.500.000	4.165.597	3.553.062	-334.403	93
	5. Prihodi iz dobiti Centralne banke BiH	7210	100.000.000	119.653.783	59.016.614	19.653.783	120
	6. Izvanredni prihodi	7350	7.169.000	8.433.175	15.728.102	1.264.175	118
	6.1. Prihodi od kamata i pozitivnih kursnih razlika		6.969.000	5.217.804	13.693.317	-1.751.196	75
	6.2. Ostali izvanredni prihodi		200.000	3.215.371	1.834.785	3.015.371	1.608
III	Tekuće donacije u novčanom obliku	7300	4.358.000	24.282.233	22.542.859	19.924.233	557
	1. Donacija Ministarstva vanjskih poslova (Vlada Kuvajta i UAE)		500.000	475.076	454.732	-24.924	95
	2. Donacija UNHCR-a za Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice		200.000	150.000	400.000	-50.000	75
	3. Donacija UNICEF-a za Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice		180.000	42.691	110.186	-137.309	24
	4. Save the children Norway - Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice		70.000	32.392	44.571	-37.608	46
	5. Donacija UNDP-a (projekt IMAP u BHMAC)		0	21.294	427.718	21.294	
	6. Donacija Agenciji za statistiku-Bročko distrikt BiH		100.000	100.000	100.000	0	100
	7. Donacija Međun. komisije za nestale za Institut za nestale BiH		0	0	59.066	0	0
	8. Donacija World Vision za Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice		80.000	0	0	-80.000	0
	9. Donacija IPA za Ministarstvo ljudskih prava i izbjeglica		98.000	0	0	-98.000	0
	10. Donacija EC-a za informativni sistem CRK-a		850.000	0	0	-850.000	0
	11. Donacija EC-a za imigracijski centar kod Službe za poslove sa strancima		1.956.000	0	0	-1.956.000	0
	12. Donacija za Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika		324.000	54.239	306.765	-269.761	17
	13. Donacija za VSTV			5.338.546	7.674.110	5.338.546	
	14. Donacija za reformu javne uprave			2.283.766	0	2.283.766	
	15. Donacije SIDA za Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice			2.104.941	0	2.104.941	
	16. Donacije za Agenciju za statistiku BiH			663.850	0	663.850	
	17. Donacije SIDA za IDDEA			751.142	0	751.142	
	18. Donacije za Direkciju za evropske integracije			332.491	0	332.491	
	19. Donacija za Ured za veterinarstvo-protiv bruceloze			5.324.337	0	5.324.337	
	20. Donacije za psihijatrijsku kliniku Podremanija Sokolac			3.320.596	0	3.320.596	
	21. Ostale donacije			1.861.787	12.905.711	1.861.787	
	22. Grantovi-donacije drugih nivoa vlasti			1.425.085		1.425.085	



IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU  
BUDŽETA INSTITUCIJA BIH ZA 2009. GODINU

IV	Prihodi od GSM licenci	7330		13.500.000	8.700.000	13.500.000	
V	Prihodi Fonda za povratak-udružena sredstva	7330		6.708.545	7.150.000	6.708.545	
	<b>UKUPNO A (I-V)</b>		<b>932.423.000</b>	<b>977.599.314</b>	<b>873.387.931</b>	<b>45.178.314</b>	<b>105</b>
B	<b>OSTALO FINANSIRANJE I PRIMICI</b>						
VI	Preneseni namjenski raspoređeni prihodi iz 2007. i 2008. godine		102.000.000			-102.000.000	0
VII	Primici od prodaje stalnih sredstava	8100	935.000	749.884	724.127	-185.116	80
	<b>UKUPNO A+B (I-VII)</b>		<b>1.035.358.000</b>	<b>978.349.198</b>	<b>874.112.058</b>	<b>-57.008.802</b>	<b>94</b>
C	<b>PRIHODI ZA SERVIS VANJSKOG DUGA BIH</b>						
	1. Federacija BiH		236.127.000	154.980.005	141.798.330	-81.146.995	66
	2. Republika Srpska		144.436.000	91.519.078	90.403.333	-52.916.922	63
	3. Brčko distrikt BiH		150.000	131.595	126.772	-18.405	88
	4. Ostalo		3.275.000	1.340.499	533.599	-1.934.501	41
	<b>UKUPNO C (1+2+3+4)</b>		<b>383.988.000</b>	<b>247.971.177</b>	<b>232.862.034</b>	<b>-136.016.823</b>	<b>65</b>
	<b>UKUPNI PRIHODI I FINANSIRANJE ZA INSTITUCIJE BIH I SERVISIRANJE MEĐUNARODNIH OBAVEZA BIH (A + B +C)</b>		<b>1.416.663.000</b>	<b>1.225.222.213</b>	<b>1.106.682.732</b>	<b>-195.708.625</b>	<b>86</b>

\* Tabela je preuzeta iz Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2009. godinu





Tabela 2. - ANALITIČKI PREGLED UKUPNIH RASHODA OSTVARENIH NA NIVOU INSTITUCIJA BIH U 2009. GODINI SA ZAPAZANJIMA REVIZIJE		
Vrsta rashoda	Ukupni rashodi u 2009. god.	Zapazanja revizije kod pojedinačnih stavki rashoda
Neto plaće	311.634.411	Regulisano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH od 1.7.2008. godine. Problem kod institucija koje su obuhvaćene zakonom, a imaju svoje zakone koji su „lex specialis“. Također, neharmonizovani entitetski propisi kod naknade za vrijeme porodijskog bolovanja uzrokuju različite naknade u zavisnosti od prebivališta zaposlenih žena. <b>Detaljnije u tački 6., strana 17. Izvještaja.</b>
Porezi i doprinosi na plaće	193.460.223	Definisano entitetskim propisima, a zbog različitosti propisa i u zavisnosti od prebivališta zaposlenog u praksi dolazi do različitog obračuna neto plaće za isto radno mjesto. <b>Detaljnije u tački 6., strana 17. Izvještaja.</b>
<b>Bruto plaće i naknade</b>	<b>505.094.634</b>	
Naknade za prijevoz s posla i na posao	25.529.114	Regulisano odlukom Vijeća ministara od 1.1.2009. godine.
Naknade troškova smještaja dužnosnika	9.375.775	Regulisano odlukom Vijeća ministara broj 339/09 od 20.8.2009. godine.
Naknade za odvojen život	15.097.557	Nije bilo regulisano podzakonskim aktom u 2009. godini.
Naknade za rad u komisijama	967.540	Retroaktivna primjena Odluka o naknadama, utvrđivanje mjesečnog iznosa naknade bez postojanja mjerljivih rezultata. <b>Detaljnije u tački 6., str. 20. Izvještaja</b>
Naknade za topli obrok tokom rada	41.991.252	Odlukom VM 179/08 od 23.10.2008. godine utvrđena je visina naknade od 11,70 KM za svaki dan proveden na poslu. Od 1.7.2009. godine na snagu je stupila Odluka VM br. 164/09 od 17.6.2009. kojom je utvrđen novi iznos naknade od 8,00 KM za svaki dan proveden na poslu.
Naknade za terenski rad	0,00	Nedostaje propis na nivou institucija BiH.
Regres za godišnji odmor	13.174.398	Isplaćeni iznos naknade po zaposlenom je 598,00 KM. Visina naknade za regres utvrđena je Zakonom o plaćama u institucijama BiH i Odlukom VM 78/09 od 26.3.2009. te dopunom iste odluke br. 189/09 od 20.8.2009. godine.
Otpremnine zbog odlaska u penziju	3.040.593	Regulisano Odlukom VM broj 173/09 od 17.6.2009. godine.
Jubilarnе nagrade za stabilnost u radu i pokloni djeci	332.380	Regulisano Odlukom VM broj 167/09 od 17.6.2009. godine (do tada nije bilo regulisano).
Pomoć u slučaju smrti ili teže bolesti	2.341.742	Regulisano Odlukom VM broj 179/09 od 02.7.2009. godine (do tada nije bilo regulisano).
Porezi i doprinosi na naknade	14.165.689	Regulisano entitetskim propisima koji nisu harmonizovani.
Naknade skupštinskim zastupnicima	701.760	Nedovoljno transparentna naknada regulisana samo internim odlukama Parlamentarne skupštine
Ostale naknade	4.207.466	Naknade kadetima u Graničnoj policiji BiH, školovanje kadrova i mirovne misije u Ministarstvu odbrane BiH, dječiji dodatak u Ministarstvu vanjskih poslova.
<b>Naknade troškova zaposlenih</b>	<b>130.925.259</b>	
Putni troškovi u zemlji	7.058.937	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2009. godini. Nije precizno definisano korištenje privatnog vozila u službene svrhe. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. <b>Detaljnije u tački 6., strana 20. Izvještaja i tački 3.1., strana 10. Izvještaja.</b>
Putni troškovi u inostranstvu	10.630.544	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2009. godini. Ne vrše se analize putnih troškova sa stanovišta



		opravdanosti i mogućnosti racionalizacije. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. <b>Detaljnije u tački 6., strana 20. Izvještaja i tački 3.1., strana 10. Izvještaja</b>
Ostale naknade putnih i drugih troškova	49.948	
<b>Putni troškovi</b>	<b>17.739.428</b>	
Izdaci za fiksne telefone	4.422.307	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2009. godini. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. <b>Detaljnije u tački 6., strana 21. Izvještaja.</b>
Izdaci za mobilne telefone	2.201.002	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2009. godini. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. <b>Detaljnije u tački 6., strana 21. Izvještaja i tački 3.1., strana 10. Izvještaja.</b>
Izdaci za internet	841.008	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2009. godini, nedostaju pravila potrošnje i ponašanja.
Izdaci za poštanske usluge	2.195.358	Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija BiH.
Izdaci za BiH PAK	659.949	Nedostaju pisane analize o kvalitetu i cijeni usluga.
<b>Izdaci telefonskih i pošt. usluga</b>	<b>10.319.627</b>	
Izdaci za energiju i komunalne usluge	16.236.141	Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija. Nedostaju pisane analize godišnjih potreba.
Ostale komunalne usluge	351.393	Mehanizmi kontrole nisu definisani kod većine institucija. Nedostaju pisane analize godišnjih potreba.
<b>Izdaci za energiju i komunalne usluge</b>	<b>16.587.530</b>	
Izdaci za obrasce i papir	759.789	Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki. Uvesti internu evidenciju utroška.
Izdaci za računarski materijal	2.227.308	Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki. Uvesti internu evidenciju utroška.
Uredski materijal	1.962.036	Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki. Uvesti internu evidenciju utroška.
Stručne knjige i literatura	243.213	Ne postoje kriteriji za priznavanje ove vrste izdataka.
Izdaci za odjeću, uniforme i platno	7.328.873	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
Hrana i prehrambeni materijal	6.255.516	Uglavnom se odnosi na Ministarstvo odbrane BiH (menze, kantine) i Službu za zajedničke poslove institucija BiH. Nije jasno i precizno definisano na kojoj osnovi funkcioniše restoran u okviru Službe za zajedničke poslove institucija BiH odnosno da li se politikom cijena stvaraju dodatni rashodi za budžet, pokrivaju troškovi poslovanja ili se ostvaruju dodatni prihodi.
Materijal za pranje i čišćenje	914.317	Radi racionalnosti treba objediniti sistem nabavki.
Materijali posebne namjene i sanacijske radove	142.507	Potrebne instrukcije u vezi s knjiženjem ovih izdataka i praćenjem utroška (najveća izdvajanja odnose se na Centralnu izbornu komisiju)
Izdaci za pasoške knjižice	3.275.944	Najveća izdvajanja odnose se na Ministarstvo civilnih poslova BiH.
Troškovi sitnog inventara	1.141.418	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
Ostala nabavka materijala	6.020.463	Nabavke specijalne opreme za Ured za veterinarstvo BiH, Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i zaštitu podataka BiH i Ministarstvo odbrane BiH.
<b>Nabavka materijala</b>	<b>30.271.389</b>	
Gorivo (benzin, dizel, ostalo)	12.091.076	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2009. godini. Pojedine institucije nemaju uređene evidencije o potrošnji goriva.
Motorno ulje	298.341	Većina institucija ne vodi evidencije o potrošnji.
Usluge premještanja i selidbe	366.122	Troškovi koji su uglavnom vezani za Ministarstvo vanjskih poslova BiH.
Registracija motornih vozila	443.145	Potrebne pisane analize i sumiranje godišnjih potreba.
Prijevozne usluge - taxi	188.599	Nedostaju instrukcije o priznavanju ovih rashoda
Ostalo	405.290	
<b>Izdaci za usluge prijevoza i goriva</b>	<b>13.792.579</b>	
Unajmljivanje prostora, zgrada i stanova	23.266.291	Izuzeto je od primjene Zakona o javnim nabavkama.



		Postoji velika šarolikost u iznosima koji plaćaju institucije. Nisu utvrđeni standardi potrebnog prostora. <b>Detaljnije u tački 6., strana 22. Izvještaja.</b>
Ostalo	3.340.785	
<b>Unajmljivanje imovine i opreme</b>	<b>26.607.078</b>	
Popravka zgrada	4.604.904	Nema odgovarajućih godišnjih projekcija i odobrenja za ulaganja. Ne postoje kriteriji kada su u pitanju ulaganja u zgrade koje nisu u vlasništvu institucija BiH (ulaganja u tuđu imovinu bi trebala implicirati snižavanju troškova iznajmljivanja imovine).
Popravka opreme	7.148.070	Nema odgovarajućih godišnjih projekcija i odobrenja za ulaganja. Ne postoje kriteriji kada su u pitanju ulaganja u opremu koja nije u vlasništvu institucija BiH.
Popravka vozila	7.449.410	U nekim institucijama još uvijek nije uspostavljena evidencija o izvršenim servisima, popravkama, zamjeni guma, itd.
Usluge pranja i parkiranja vozila	314.842	Nedostaju kriteriji i upute o priznavanju ovih troškova.
Usluge održavanje softvera	587.657	Provedena je procedura zajedničkih nabavki.
Ostale usluge tekućeg održavanja	404.972	
<b>Izdaci za tekuće održavanje</b>	<b>20.509.854</b>	
Osiguranje imovine	102.627	Ne postoje kriteriji na nivou institucija BiH o tome koja imovina treba biti osigurana. Potrebno definisati donji prag vrijednosti imovine za obavezno osiguranje.
Osiguranje vozila	1.117.833	Ne postoje jedinstvena pravila o osiguranju vozila na nivou institucija (koja vozila treba kasko osigurati, a koja ne, različita praksa od institucije do institucije).
Osiguranje zaposlenih	453.032	Ne postoje jedinstvena pravila koja kategorija zaposlenih ima pravo na kolektivno osiguranje, da li svi zaposleni ili samo pojedine kategorije, instrukcija Ministarstva finansija i trezora kod planiranja budžeta nije jasno definisala ove izdatke.
Izdaci za bankarske usluge	479.731	Najveći izdaci odnose se na izdatke za DKP mrežu u Ministarstvu vanjskih poslova BiH.
Izdaci platnog prometa	232.920	Najveći izdaci odnose se na izdatke za slanje PDV prijave u Upravi za indirektno oporezivanje.
Izdaci za negativne kursne razlike	1.336.946	
Ostalo	219.711	
<b>Izdaci osiguranja, bankarskih usluga i platnog prometa</b>	<b>3.942.801</b>	
Usluge medija	333.372	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge štampanja	815.725	Bez odgovarajućih pisanih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge javnog informisanja i odnosa s javnošću	1.099.368	Ne postoje kriteriji ko ima pravo na štampu i koliki broj dnevnih i tjednih novina je prihvatljivo nabaviti. Izdaci se odnose i na objavljivanje raznih vrsta oglasa u dnevnim i sedmičnim novinama.
Usluge reprezentacije	4.847.534	Nije regulisano podzakonskim aktom u 2009. godini. Postoji velika raznolikost u internim pravilima koja regulišu ovu potrošnju. Nedostaju pravila potrošnje i ponašanja. <b>Detaljnije u tački 6., strana 23. Izvještaja.</b>
Usluge smještaja	276.876	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge održavanja konferencija i obrazovanja	326.877	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge stručnog obrazovanja	1.036.566	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Izdaci za specijalizaciju i školovanje	432.723	Regulisano Odlukom VM 210/09 od 3.9.2009. godine.
Pravne usluge	2.620.923	Najveći dio troškova odnosi se na troškove odvjetnika po službenoj dužnosti i vodi se u Sudu BiH.
Autorski honorari	468.330	Nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.



Kompjuterske usluge	63.216	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
Izrada projektne dokumentacije	131.737	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
Usluge prevođenja	172.416	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
Stručne usluge	1.081.052	Nedovoljno analizirana pozicija, nedostaju odgovarajuće analize i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge primarne zdravstvene zaštite	1.645.474	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka. Uglavnom se odnosi na MO i MIP.
Ostale medicinske i liječničke usluge	1.055.992	Netransparentna pravila, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Troškovi ekshumacije	1.650.000	Troškovi Instituta za nestale osobe BiH.
Ugovori o djelu	5.873.217	Zaključuju se i za poslove koji po svojoj prirodi ne mogu biti predmet ovog Ugovora. <b>Detaljnije u tački 6., strana 23. Izvještaja</b>
Ugovori za privremene i povremene poslove	2.132.769	Nedovoljno definisana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedostaju instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Porezi na ugovore	1.018.260	Regulisano entitetskim propisima koji nisu harmonizovani.
Usluge štampanja poreznih markica	3.945.273	Troškovi Uprave za indirektno oporezivanje.
Ostale ugovorene usluge	11.950.271	Izdaci kod sigurnosnih službi, Ministarstva odbrane i određenih Agencija.
<b>Ugovorene usluge</b>	<b>42.863.510</b>	
Nabavka zemljišta	642.969	Izuzeto iz Zakona o javnim nabavkama.
Nabavka građevina	22.229.225	Izgradnja građevina opterećuje institucije u smislu angažovanja ljudskih i materijalnih poslova te se zbog toga manje mogu posvetiti svojoj osnovnoj zadaći. <b>Detaljnije u tački 6., strana 25. Izvještaja.</b>
Nabavka opreme	29.536.645	Ne vrši se kvalitetna analiza opravdanosti ulaganja. Nedostaju pravila potrošnje. <b>Detaljnije u tački 6., strana 25. Izvještaja.</b>
Rekonstrukcija i investiciono održavanje	7.961.129	Kod rekonstrukcije nema odgovarajućih projekcija i dugoročnih planova ulaganja, nema jedinstvenog plana na nivou institucija, dešava se da dvije institucije planiraju sredstva za rekonstrukciju na istom objektu (npr. zgrada Parlamentarne skupštine, rekonstrukcija je vršena i od strane Službe za zajedničke poslove institucija BiH i od strane Parlamenta BiH), bez jedinstvenog stava kada su u pitanju ulaganja u zgrade koji nisu vlasništvo BiH.
<b>Kapitalni izdaci</b>	<b>60.369.967</b>	
Grantovi neprofitnim organizacijama	11.327.574	Nisu dovoljno jasno regulisani kriteriji za grantove, ne dostavljaju se izvještaji od strane korisnika o namjenskoj potrošnji sredstava. <b>Detaljnije u tački 6., strana 26. Izvještaja.</b>
Programi povratka	33.367.121	Udružena sredstva za rekonstrukciju stambenih jedinica povratnika (Sredstva Ministarstva za ljudska prava i izbjegle BiH, Federalnog ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglih, Ministarstva za izbjegle i raseljene osobe Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta BiH.) Sredstava i odabira korisnika, te provođenja postupaka javnih nabavki pri izboru dobavljača za izradu projektne dokumentacije, za vršenje nadzora nad građenjem i za izvođenje građevinskih radova nisu bila predmet revizije jer navedene aktivnosti ne provodi Fond za

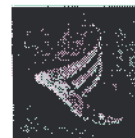


		povratak nego institucije sa entitetskih nivoa.
<b>Tekući grantovi</b>	<b>44.694.696</b>	
<b>Kapitalni grantovi</b>	<b>1.084.943</b>	
<b>UKUPNO BUDŽET INSTITUCIJA BIH BEZ DIREKTNIH TRANSFERA</b>	<b>924.803.309</b>	
Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	2.626.947	
Kamate i nakn.za nepovučeni kredit EBRD	1.098.162	Ne postoje analize koliki su plaćeni troškovi naknada na neangažovana sredstva uzorkovani eventualnim neadekvatnim korištenjem kreditnih sredstava. <b>Detaljnije u tački 14. Izvještaja.</b>
Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	202.272	
Isplata obveza po sudskim presudama	2.133.387	Nedostaje informacija o okvirnoj vrijednosti sudskih sporova na nivou institucija BiH. <b>Detaljnije u tački 15. Izvještaja.</b>
Sredstva za kreditni rejting BiH	155.712	
Sredstva za restauraciju nacion. spomenika	600.000	
Projektna dokumentacija-Koridor Vc	10.572.214	Nedostaci u prikazivanju izdataka u Izvještaju. <b>Detaljnije u tački 10. Izvještaja.</b>
Transferi za Javni servis BiH	697.628	
Fiskalno vijeće BiH	132.605	
Tekuća pričuva	2.208.896	Za dio sredstava nedostaju jasni kriteriji za dodjelu. Svi korisnici sredstava ne dostavljaju izvještaj o njihovom utrošku. <b>Detaljnije u tački 13. Izvještaja.</b>
Interventno finansiranje - Srebrenica	7.100.644	
Rezervisanja za Projekt HIPERB	257.600	
<b>Ukupno direktni transferi i rezervisanje koje izvršava Ministarstvo BiH</b>	<b>27.786.067</b>	
<b>UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BIH</b>	<b>952.589.375</b>	



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

Hamdije Čemerlića 2/13, 71 000 Sarajevo. Tel: ++387 (0) 33 70 35 73. Fax: ++387 (0) 33 70 35 65  
www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba



1/20

Broj: 01-07-16-1027-2/10  
Datum: 30.09.2010. godine

Ministarstvo financija i trezora BiH  
gosp. *Dragan Vrankić, ministar*

**P R E D M E T:** *Odgovor na Komentar na Nacrt izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2009. godinu*  
*- veza: Vaš dopis broj 08-16-6-6823-2/10 od 22.09.2010. godine-*

Cijenjeni gospodine Vrankiću,

Zahvaljujemo Vam se na dostavljenom Komentaru na Nacrt izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2009. godinu (u daljnjem tekstu: Nacrt Izvješća). Ured za reviziju cijeni odgovor koji ste iznijeli na naše nalaze i preporuke koji su sadržani u spomenutom Nacrtu izvješća.

Analizirajući pažljivo vaš Komentar na Nacrt izvješća o reviziji, želimo vas izvijestiti o sljedećem:

Glede vašeg Komentara po točki 2. gdje smo naveli kako nisu poduzete inicijative na izmjeni metodologije godišnjeg izvješćivanja kod proračunskih korisnika na način koji bi osigurao paralelno izvješćivanje o finansijskom poslovanju i o realizaciji programa rada, navodite kako je potrebno izmijeniti sadašnja zakonska uporišta, a što je reviziji poznata činjenica i sa čime se revizija i slaže. Naša namjera je upravo bila iniciranje određenih pozitivnih pomaka ka boljem i kvalitetnijem planiranju i izvješćivanju. Nadalje, revizija podržava implementiranje programskog planiranja proračuna putem informacijskog sustava kao jednog reformskog procesa.

U obrazloženju za nepostupanje po preporuci revizije u vezi sa distribucijom tiskanih godišnjih izvješća istakli ste da Ministarstvo nije smatralo opravdanim izlaganje tim troškovima. Revizija podržava ekonomično trošenje sredstava, ali isto tako sugeriramo razmatranje potrebe za tiskanim obrascima sa stanovišta efikasnosti, jer je ista preporuka proizašla iz konstatacije revizije da je većina proračunskih korisnika predala nepotpuna finansijska izvješća za 2008. godinu, koja su naknadno korigirana.

U komentarima u vezi sa točkama 5. - Prihodi i 11.1 - Višak prihoda nad rashodima tekuće godine, potvrđeni su naši nalazi iz Nacrta izvješća da zakonski i podzakonski akti nisu usuglašeni te da slijedi usklađivanje Pravilnika o računovodstvu sa Zakonom o financiranju institucija BiH i Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH kao i izmjena postojećih zakonskih propisa kada se usvoje međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor.

Komentar kojim konstatirate da se u **točki 9.** Izvješća o reviziji koji se odnosi na **Glavnu knjigu trezora**, osporava Instrukcija Ministarstva o evidentiranju obveza za koje je provedena kompletna, zakonom predviđena, procedura javnih nabavi u 2009. godini **je neprihvatljiv**, jer su u spomenutoj točki navedena **zapažanja revizije** koja se odnose na primjenu Instrukcije. Obzirom da je tijekom provođenja revizije u institucijama BiH utvrđena različita primjena spomenute Instrukcije, smatrali smo korisnim o tome izvijestiti i Ministarstvo, u čijoj nadležnosti je donošenje instrukcija, i time ukazati na potrebu praćenja i pravilne primjene instrukcija u cilju točnog i istinitog izvješćivanja proračunskih korisnika i Ministarstva.

U komentaru koji se odnosi na **točno iskazivanje akumuliranog viška prihoda nad rashodima kroz sustav Glavne knjige trezora (točka 11.2. Izvješća)** navedeno je da bi se, uvažavajući preporuke revizije, moglo osigurati adekvatno evidentiranje rasporeda viška prihoda za 2010. godinu, te ćemo realizaciju ove preporuke pratiti u narednom razdoblju.

**Točka 7. - Upravljanje jedinstvenim računom trezora** - Vaš komentar koji se odnosi na danu preporuku prihvaćamo, ali smatramo da bi i pored toga bilo korisno izvršiti navedenu analizu i shodno tome poduzeti odgovarajuće mjere, naravno uvažavajući pri tome i čimbenike koje ste imali u vidu u prvobitnoj podjeli klijenata.

Podrobnom analizom Vaših komentara danih na **točku 7.1. - Izbor banaka za sredstva Jedinstvenog računa trezora** - napominjemo sljedeće:

**Točka 1.** - U vezi sa Vašim komentarom vezanim za primjenu Zakona o javnim nabavama ističemo da je naša konstatacija u vezi izbora 4 banke za LOT -1 i 5 banaka za LOT-2 u stavu 3. točke 7.1. dana u općem smislu, a da je kroz samu preporuku navedeno da Ministarstvo razmotri i druge modalitete provedbe procedure u cilju dosljedne primjene navedenog zakona.

Osim toga, u samoj je preporuci navedeno da se pri tome obvezno uzima u obzir faktor rizika (diversifikacija rizika) koji je i obuhvaćen odredbama Zakona o financiranju institucija BiH.

Međutim, ističemo da se u Vašem komentaru pozivate na odredbe Zakona o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 61/04 i 49/09), točnije na odredbe Zakona o izmjenama i dopunama zakona o financiranju institucija BiH koji je objavljen u Službenom glasniku BiH, broj 49 od 22.06.2009. godine, a koji je stupio na snagu osam dana nakon objavljivanja istog. Obzirom da je Odluka o provedbi postupka nabavke usluga poslovnih banaka za institucije BiH putem MFT donesena 10.2.2009. godine (kojom je predviđeno zaključenje 4 ugovora za LOT-1 i 5 ugovora za LOT-2) te da je veći dio procedure nabave, uključujući i donošenje Odluke o izboru najpovoljnijih dobavljača za oba LOT-a (Odluka donesena 18.6.2009.), okončan prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o financiranju institucija BiH, smatramo da argumentacija koju navodite u Točki 1. nije prihvatljiva.

U konačnici, ukoliko bi se i uzela u obzir vaša argumentacija odnosno primijenile odredbe Zakona o izmjenama i dopunama zakona o financiranju institucija BiH na konkretnu nabavu, mišljenja smo da članak 31. koji spominjete regulira pitanje investiranja javnih sredstava koja nisu u danom trenutku potrebna za proračunske svrhe („odobrene investicije“ - plasmani) što se može odnositi na LOT-2, ali ne i na druge bankarske usluge (npr. usluge platnog prometa).

U cilju potpunijeg razumijevanja naših stavova ističemo također da provođenje procedure na način da se bira više banaka za istu uslugu dovodi ugovorni organ u situaciju da praktično zaključuje ugovore istovremeno sa više dobavljača po različitim cijenama (banke rangirane prema ponuđenim cijenama usluga), a da je opseg usluga koje pojedine banke vrše za potrebe

Ministarstva financija i trezora jednak ili čak može biti veći kod banaka koje su ponudile više cijene usluga ukoliko podjela usluga koje se vrše nije izvršena adekvatno. Ukoliko bi se birao jedan dobavljač za određeni segment bankarskih usluga (uz disperziju rizika shodno Zakonu o financiranju institucija BiH) mišljenja smo da bi došlo do većeg stepena konkurencije, jer bi sve banke nastojale da ponude najpovoljnije uslove obzirom da se bira samo jedan dobavljač.

Točka 2. - U navedenoj rečenici akcent je bio na kamatnoj stopi, obzirom da je to i naglašeno u fus-noti Aneksa 1. tenderske dokumentacije, ali prihvaćamo Vašu sugestiju da u dijelu teksta koji spominjete stoji i *iznos kamate* za periode 60, 90 i 180 dana.

Točka 3. - Naša je pretpostavka da su podaci preuzeti iz ponuda i da su isti komparirani (što smo mogli čuti i tijekom vršenja revizije), ali smatramo da je zbog osjetljivosti i specifičnosti same nabave bilo svrsishodno da se ponuđeni iznosi provjere logički i matematički kako bi se sa sigurnošću znalo da li se kompariraju istovrsni podaci. Također, u slučaju utvrđenih nelogičnosti, bilo je moguće u toku postupka od ponuđača tražiti pojašnjenje ponuđenih iznosa, što je Povjerenstvo i učinilo po nekim pitanjima.

Točka 4. - Stajališta smo da je navedeno sadržano u okviru druge preporuke, ali kako se iz vašeg komentara može zaključiti da isto smatrate nedovoljnim, unijet ćemo konstataciju i u sam tekst.

Točka 6. - Smatramo da je konstatacija u sažetku ispravna jer govori o izboru banaka, a ne o konačno zaključenim ugovorima, jer je samo faktor slučajnosti (pet banaka se bira - pet banaka je kvalificirano za vrednovanje ponuda) utjecao na to da ponuda posljednje rangirane banke ne bude odbačena (mada je bila najpovoljnija).

Po **točki 10. Nacrta izvješća - Financijsko izvješćivanje proračunskih korisnika** navodite da je Ministarstvo sačinilo akt „Evidentiranje nabave, prodaje i rashodovanje stalnih sredstava“ broj 01-08-16-156/07 od 12.01.2007. godine koji je proslijeđen svim proračunskim korisnicima. Smatramo da je za sve izdate akte veoma bitna i njihova primjena. Iz izvješća o izvršenju proračuna zapaženo je da je Ministarstvo, analizom podataka o stalnim sredstvima proračunskih korisnika, uočilo da kod dijela proračunskih korisnika postoje određena odstupanja. Na temelju danih obrazloženja po utvrđenim odstupanjima kao i saznanja dobivenih u tijeku revizija kod proračunskih korisnika, proizašla je preporuka revizije o potrebi sačinjavanja instrukcije kojom bi se **detaljno** propisalo na koji način se knjigovodstveno evidentiraju stalna sredstva **uz pojašnjenje svih specifičnosti**. U točki 3. postojećeg akta Ministarstva (Posebne napomene) se između ostalog navodi koja se literatura može koristiti kao pomoćna stručna literatura vezano za specifičnosti kod knjiženja stalnih sredstava. U cilju jednoobrazne primjene kod svih proračunskih korisnika smatramo da bi Ministarstvo trebalo pojasniti sve do sada poznate specifičnosti koje su bitne za proračunske korisnike, uz primjere knjiženja.

Po **točki 13. Nacrta izvješća - Tekuća pričuva** želimo istaći činjenicu da je revizijom utvrđeno da znatan dio korisnika nije dostavio Ministarstvu financija i trezora izvješća o utrošku sredstava dodijeljenih po Odluci Vijeća ministara br. 147/09 od 2.7.2009. godine, iako je istom propisana obveza dostavljanja. Namjenski utrošak sredstava je veoma bitan sa stanovišta trošenja javnog novca te smatramo da Ministarstvo financija i trezora BiH, u suradnji sa nadležnim ministarstvom, treba da insistira na dostavljanju izvješća o utrošku dodijeljenih sredstava. Dostavljena izvješća Ministarstvo financija i trezora BiH bi trebalo koristiti u svrhu izrade raznih analiza (namjenskom trošenju, načinu utroška, opravdanosti dodjele sredstava i sl.) koje bi mogle znatno utjecati na prijedloge odluka o odobravanju sredstava u navedene namjene u budućem razdoblju.

**Točka 16.1. - Centralizirani obračun plaća - COIP** - U našoj preporuci naglasili smo da se razmotri mogućnost vezivanja svih primanja uposlenih u institucijama BiH za njihov JMBG, a



vi u svom komentaru navodite kako ista preporuka nije točna iz razloga što je opcija ovakvog povezivanja omogućena postojećim sustavom COIP. Prema našim saznanjima, trenutno se ne mogu obuhvatiti i primanja uposlenih koji su angažirani u interresornim grupama tako da vaša konstatacija nije u cijelosti točna.

U primjedbi koja se odnosi na dio Izvješća koji govori o centraliziranom obračunu i isplati plaća naveli ste da je štampanje izvješća o unesenim plaćama omogućeno odmah nakon unosa. Kako prethodni navod nije točan i dalje smatramo da treba osigurati da proračunski korisnici mogu štampati izvješće o unesenim plaćama odmah nakon unosa i isti potpisati. Utvrdili smo da obrada podataka u sustavu za centralizirani obračun plaća (COIP) ne osigurava stvarnu raspodjelu odgovornosti između proračunskog korisnika i Ministarstva. Naime, sustav za centraliziranu obradu i isplatu plaća funkcionira na način da svi proračunski korisnici vrše unos podataka za obradu plaća za svoje uposlene. Kada proračunski korisnik završi unos podataka, isti nije u mogućnosti da štampa uneseno izvješće i odobri obračun plaća prije nego što Ministarstvo izvrši kontrolu unosa i eventualnu korekciju u slučaju ispravki. Tek nakon izvršene kontrole i eventualne korekcije od strane Ministarstva, podaci o obračunu plaća postaju dostupni za štampanje i odobravanje kod proračunskih korisnika. Tako u svim situacijama, uključujući i sporne situacije gdje Ministarstvo vrši korekcije unosa podataka, proračunski korisnici nisu u mogućnosti da potpišu izvješće o plaćama u izvorno unesenom obliku. Ovlaštene osobe proračunskih korisnika moraju da potpišu izvješće o obračunu plaća koji je sačinjen od strane Ministarstva nakon ispravki ili korekcija, iako u nekim slučajevima nisu suglasni sa rješavanjem sporne situacije, a sve u cilju kako ne bi blokirali isplatu plaće za ostale uposlene u instituciji BiH.

Uredu za reviziju je jasno da određeni broj preporuka koje smo iznijeli u našem izvješću nisu u nadležnosti ili isključivoj nadležnosti Ministarstva financija i trezora BiH (kako vi navodite). Međutim, napominjemo kako smo isto izvješće uputili na očitovanje i Vijeću ministara, sve u dobroj namjeri kako bi poslovanje institucija BiH podigli na višu razinu, tj. poboljšali financijsku disciplinu, transparentnost i zakonitost trošenja javnog novca.

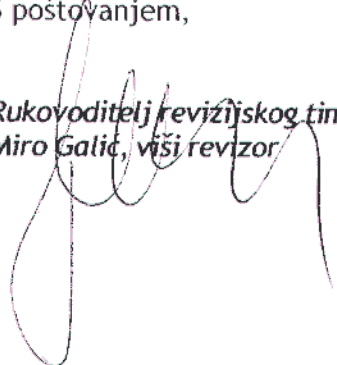
Namjera Ureda za reviziju je da koordiniranim aktivnostima svih nadležnih institucija BiH ostvarimo gore spomenute ciljeve. Mnoge preporuke koje su dane u spomenutom Izvješću upravo idu u pravcu iznalaženja boljih i kvalitetnijih rješenja proračunskog poslovanja i trošenja javnog novca poreskih obveznika.

*Analizirajući pažljivo vaše komentare na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji, ističemo kako niste dostavili nove dokaze koji Uredu za reviziju nisu bili poznati tijekom obavljanja revizije, i koji bi mogli značajnije utjecati na izmjenu naših nalaza i mišljenja. Određene manje korekcije smo izvršili u cilju jasnijeg i preciznijeg definiranja naših stavova po određenim pitanjima i problemima.*

Koristimo ovu prigodu da Vam se još jednom zahvalimo za dostavljanje Komentara na Nacrt izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2009. godinu.

S poštovanjem,

**Rukovoditelj revizijskog tima**  
**Miro Galić, viši revizor**





BOSNIA AND HERZEGOVINA  
MINISTRY OF FINANCE  
AND TREASURY

BOSNA I HERCEGOVINA  
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU  
INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

Broj: 08-16-6-6823-2/10  
Sarajevo, 22.09.2010. godine

PREMIJER: 23.09.10			
Broj predmeta	Klasifikacioni broj	Broj listi	Broj prijava
01-04	16-1	1027-1/10	

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH

**PREDMET: Komentar na temelju Nacrta Izvješća o obavljenoj reviziji za 2009. godinu**

Vezano za Vaš akt broj 01-07-16-1-1027/10 od 06.09.2010. godine, a sukladno članku 15. stavak 2. Zakona o reviziji institucija BiH, dostavljamo Vam, u zakonski predviđenom roku, komentar na Nacrt Izvješća o obavljenoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2009. godinu, i to kako slijedi:

Na stranici 6-7. Nacrta Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2009. godinu

➤ **Po točki 2. Preporuke prema kojima nije postupljeno -Mišljenje revizora**

*“Nisu poduzete inicijative na izmjeni metodologije godišnjeg izvješćivanja kod proračunskih korisnika na način koji bi osigurao paralelno izvješćivanje o financijskom poslovanju i o realizaciji programa rada.”*

Ministarstvo financija i trezora BiH, trenutno, nije Zakonom o financiranju institucija BiH, kao i Zakonom o ministarstvima i drugim organizacijama uprave, obvezno izvješćivati po programskom proračunu i programima rada institucija BiH. Uzimajući u obzir metodologiju planiranja proračuna institucija BiH za 2009. godinu, kao i činjenicu da dva različita zakona definiraju financiranje rada institucija BiH i donošenje i realizaciju programa rada institucija BiH, prije nego što bi Ministarstvo financija i trezora BiH moglo mjenjati metodologiju godišnjeg izvješćivanja, potrebno je izmijeniti dosadašnja zakonska uporišta.

S obzirom da je Parlamentarna skupština BiH u 2009. godini svojim zaključkom obvezala Ministarstvo financija i trezora BiH da traži Programe rada institucija BiH prilikom izrade Proračuna, Ministarstvo je svojom Instrukcijom nametnulo obvezu korisnicima da dostave Program rada za 2010. godinu. Na isti način Ministarstvo je tražilo Izvješća o radu proračunskih korisnika za 2009. godinu zajedno sa Izvješćem o financijskom poslovanju na kraju 2009. godine, koja nisu uporediva sa financijskim izvješćima. Naime, implementiranjem programskog budžetiranja putem informacionog sustava, kao reformskog proseca, uspostaviti će se tehničke pretpostavke za izmjenju metodologije godišnjeg izvješćivanja.

*“Nije izvršena distribucija tiskanih obrazaca godišnjeg izvješća.”*

Ministarstvo financija i trezora BiH je svojim Pravilnikom o financijskom izvješćivanju institucija BiH, kao i instrukcijama, definisalo obrasce za izvješćivanje. Obzirom da nepostoji nijedna agencija za elektornsku automatsku obradu podataka na razini BiH, a Agencija za statistiku BiH je zahtjevala dostavljanje samo tri obrasca koje sačinjavju proračunski korisnici, Ministarstvo nije smatralo opravdanim izlaganje troškovima distribucije tiskanih obrazaca godišnjeg izvješća.

➤ **Po točki 5. Prihodi i točki 11.1. Višak prihoda nad rashodima tekuće godine - Mišljenje revizora**

Na stranici 17. Nacrta Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2009. godinu

*“Kako nisu usvojeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor kojim bi bilo uređeno i pitanje donacija, preporučamo Ministarstvu da do njihovog usvajanja međusobno usuglasi zakonske i podzakonske akte u svezi sa obuhvaćanjem i priznavanjem donacija”*

Ministarstvo financija i trezora BiH je primjenjivalo zakonom predviđene odredbe u pogledu obuhvaćanja i priznavanja donacija, a Pravilnik o računovodstvu proračuna institucija BiH ćemo usuglasiti sa Zakonom o financiranju institucija BiH i Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH dok se ne donesu međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor. Napominjemo da je **Povjerenstvo za računovodstvo i reviziju Bosne i Hercegovine, sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji BiH, nadležno za donošenje međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor.**

Na stranici 39. Nacrta Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2009. godinu

*“U ukupan iznos prihoda, kako smo već naveli u točki 5. su uključene i donacije koje je, prema Pravilniku o računovodstvu trebalo evidentirati na razgraničenja te bi sukladno tome i iskazani višak prihoda nad rashodima bio manji za razliku naplaćenih i utrošenih donacija.”*

Kao što smo prethodno naveli vezano za točku 5., **Ministarstvo financija i trezora BiH je primjenjivalo odredbe Zakona o financiranju institucija BiH (“Službeni glasnik BiH” broj 61/04 i 49/09) i odredbe Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2009. godinu (“Službeni glasnik BiH” broj 7/09), a ne konta razgraničenja prema Pravilniku o računovodstvu, jer nisu usvojeni međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor.** Obzirom da su primjenjeni važeći zakonski akti, iste ćemo mjenjati kada se donesu međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor.

Napominjemo da međunarodne financijske institucija, kao npr. MMF, zahtjevaju da se prihodi od donacija i pomoći evidentiraju kada su raspoloživi, kao što je i propisano u Zakonu o financiranju institucija BiH.

➤ **Po točki 7. Upravljanje jedinstvenim računom trezora**

U dijelu izvješća koji se odnosi na upravljanje Jedinstvenim računom trezora kod preporuke „Sačiniti analizu u cilju utvrđivanja adekvatnosti podjele klijenata po poslovnim bankama s obzirom na ostvarene troškove platnog prometa (broj transakcija) i shodno tome izvršiti odgovarajuće korekcije skupina klijenata, pri tome uzimajući u obzir ponuđene cijene usluga platnog prometa od strane poslovnih banaka“, bitno je istaći da je Ministarstvo postojeću podjelu klijenata po poslovnim bankama izvršilo uvažavajući kriterij sjedišta institucija BiH, kako bi iste kod odgovarajućih banaka mogle podizati gotovinu radi lakše i sigurnije manipulacije gotovinom za potrebe tih institucija,

➤ **Po točki 7.1. Izbor banaka za sredstva Jedinstvenog računa trezora**

Tokom analize „Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2009 godinu“ u dijelu izvješća koji se odnosi na Izbor banaka za sredstva Jedinstvenog računa trezora (strane 31 i 32), uočili smo određene kvalifikacije koje odstupaju od stvarnog stanja, te iznosimo sljedeće:

1. Proceduru izbora banaka Ministarstvo financija i trezora provelo je primjenjujući procedure predviđene Zakonom o javnim nabavama a u skladu sa Zakonom o financiranju inastitucija Bosne i Hercegovine, što je i bila obveza ministarstva. Napominjemo da je u članu 27. **Zakona o financiranju institucija BiH** („Službeni glasnik BiH“, broj 61/04 i 49/09) navedeno „Odabir poslovnih banaka za pružanje usluga vezanih za upravljanje raspoloživim sredstvima provodi se javnim nadmetanjem sukladno ovome zakonu“. Takođe u članu 31. Zakona o financiranju institucija BiH navedeno je da se, u svrhu diversificiranja rizika, najviše 25% javnih sredstava može uložiti kao polog kod jedne poslovne banke. Iz navedenih razloga ministarstvo je raspisalo otvoreni postupak u toku kojeg je izvršen odabir četiri banke za obavljanje plaćanja i prikupljanje prihoda i pet banaka za oročavanje sredstava koja u datom trenutku nisu potrebna za proračunske namjene, s tim da je ugovor o oročavanju sredstava potpisan sa četiri banke zbog odustajanja jedne od banaka. (Komentar na stavak 3. Poglavlja 7.1. Izvješća)
2. Takođe u stavku 4. poglavlja 7.1. potrebno je dopuniti da je „od banaka ponuđača traženo da ponude kamatnu stopu i **iznos kamate** za razdoblja 60, 90 i 180 dana na godišnjoj razini.
3. U stavku 7. poglavlja 7.1. navedeno je da „Kako iz ponuđene kamatne stope proizilaze svi ostali podaci **nije jasno** kako je spomenuta banka mogla biti rangirana kao posljednja od banaka koje su predložene od strane povjerenstva za zaključenje ugovora.“ Ovaj stavak 7. nije sukladan sa onim što je izneseno u stavku 6. gdje je navedeno da je „povjerenstvo preuzelo podatke iz dostavljenih ponuda poslovnih banaka“. Smatramo da je jasno da je ova banka rangirana kao posljednja zato što je povjerenstvo preuzelo podatke o iznosu kamate i ponderisanoj kamatnoj stopi iz ponude poslovne banke (što je i bio kriterij za izbor banaka).
4. Takođe smatramo da je potrebno u izvješću naglasiti da je ugovor potpisan i sa bankom koja je rangirana kao posljednja te da činjenica da je banka rangirana kao poslednja nije uticala na potpisivanje ugovora niti na iznos sredstava koja se oročavaju kod pojedinih banaka. **Ukoliko se ovo objašnjenje ne uvede u izvještaj može se steći pogrešan dojam da ugovor nije potpisan sa bankom koja je rangirana kao posljednja te da bi odabir banaka bio drugačiji nego što je izvršen.**

5. Smatramo da se u poglavlju „Preporuke“ mora naglasiti da se odabir banaka treba vršiti pored Zakona o javnim nabavama, i sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH, jer je za odabir banaka u Zakonu o financiranju institucija BiH jasno navedeno da se odabir banaka vrši sukladno Zakonu o finansiranju provođenjem javnog nadmetanja, a sukladno odredbama ovog zakona, najviše 25% javnih sredstava može se uložiti kao polog kod jedne poslovne banke.
6. Smatramo neophodnim da se izvrši ispravka u poglavlju 17. –Sažetak točka 6. koja se odnosi na odabir banaka. **Molimo da se izvrši ispravka stavka da su nedostaci koji su uočeni pri odabiru banaka utjecali na odabir banaka, što ni u kom slučaju nije tačno.** Nedostatak koji je opisan u izvješću a odnosi se na rangiranje banke koja je, za razliku od ostalih banaka, dostavila ponudu za LOT2 u kojoj su kamatne stope izražene na godišnjoj razini a iznos kamate po razdobljima oročavanja, nikako nije utjecao na odabir banaka niti na iznos oročenih sredstava kod svake banke pojedinačno, što dokazuju potpisani ugovori dostavljeni Uredu za reviziju institucija BiH u toku obavljanja same revizije.

➤ **Po točki 9. Glavna knjiga trezora**

Na strani 35. Izvješća o proračunu institucija BiH za 2009. godinu, u okviru klase 3 kratkoročne obveze i razgraničenja, osporavate instrukciju Ministarstva o evidentiranju obveza za koje je provedena kompletna zakonom predviđena procedura javnih nabava u 2009. godini i zaključeni ugovori o nabavi robe, odnosno o izvođenju radova i usluga, a za koje će računi i situacije biti ispostavljeni u 2010. godini.

Ministarstvo je sačinilo navedenu instrukciju sa ciljem da prevaziđe poteškoće oko procedura javnih nabavi roba i usluga koje su planirane u proračunu za 2009. godinu, u situacijama kada su procedure provedene krajem 2009. i potpisani ugovori, a stvarna isporuka roba ili usluga ili situacije radova će preći u 2010. godinu. Član 22. Stav (4) Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2009. godinu, definira što može biti temelj za evidentiranje obveza za rashode na osnovu materijalnih i kapitalnih izdataka. Smatramo da su samim potpisivanjem ugovora za nabavku roba i usluga, a nakon sprovedenih procedura javnih nabavki u 2009. godini, nastale obveze proračunskih korisnika koje je potrebno evidentirati u istoj.

Ministarstvo je navedenim naputkom detaljno napisalo šta može biti predmet rezerviranja i na koji način teretiti proračun institucija BiH za prethodnu godinu. **Smatramo da Ministarstvo nije odgovorno što se pojedini proračunski korisnici nisu u potpunosti pridržavali navedenog naputka.**

Na stranici 37. Nacrta Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2009. godinu

➤ **Po točki 10. Financijsko izvješćivanje proračunskih korisnika -Mišljenje revizora**

*“U cilju pravilnog knjigovodstvenog evidentiranja stalnih sredstava potrebno je sačiniti instrukciju kojom bi se detaljno propisalo na koji način se knjigovodstveno evidentiraju stalna sredstva, posebno nabave i donacije stalnih sredstava, kao i sve specifičnosti koje su evidentirane u praksi (npr. nabava sredstava uz nakandno ostvarivanje prave na povrat PDV-a i sl.). ”*

Skrećemo pažnju na činjenicu da je Ministarstvo financija i trezora BiH sačinilo akt “Evidentiranje nabavke, prodaje i rashodovanje stalnih sredstava” broj 01-08-

16/156/07 od 12.01.2007. godina koja se nalazi na web stranici Ministarstva (www.trezorbih.gov.ba) i isti je proslijeđen svim proračunskim korisnicima.

➤ **Po dijelu I. Mišljenje revizora**

**“Ministarstvo nije kroz sustav Glavne knjige trezora osiguralo točno iskazivanje akumuliranog viška prihoda nad rashodima niti knjiženje rasporeda istog (točka 11.2. Izvješća)”**

Ministarstvo financija i trezora je zatvaranjem prihoda i rashoda iskazanim u Glavnoj knjizi trezora na kraju 2009. godine, iskazalo višak prihoda nad rashodima u iznosu od 25.759.823 KM, i isti je evidentiran na analitičkom kontu 591111-Višak prihoda nad rashodima, kao i u Godišnjem izvješću o izvršenju proračuna za 2009. godinu (Tablica 7. Izvješća o izvršenju proračuna). Ministarstvo je kroz tablicu 7a u Izvješću, za koju ste i sami u poglavlju 11.2. ustvrdili da je točna, željelo da održi kontinuitet u izvješćivanju iz prethodnih godina. Akumulirani višak prihoda, nastao zbrajanjem razlike prihoda i rashoda, koja je iskazivana svake godine na 591111-Višak prihoda nad rashodima, je stvoren u prethodnim godina i kao takav on je prenešen nakon usvajanja godišnjih izvješća o izvršenju proračuna na izvore sredstava. Smatramo, da bi uvažavajući vašu preporuku za prilagodavanjem načina knjigovodstvenog evidentiranja akumuliranog viška prihoda nad rashodima, raspored eventualnog viška prihoda nad rashodima mogli adekvatno evidentirati za 2010. godinu.

Na stranici 43. Nacrta Izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2009. godinu

➤ **Po točki 13. Tekuća pričuva -Mišljenje revizora**

***“Sugeriramo insistiranje na obveznom dostavljanju izvješća o utrošku dodijeljenih sredstava ukoliko je isto propisano odlukom.”***

Sukladno odredbama Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2009. godinu, Ministarstvo civilnih poslova BiH je zaduženo za predlaganje kriterija za dodjelu grantova neprofitnim organizacijama i pojedincima, provođenje procedure javnog poziva i predlaganja odluke Vijeću ministara BiH za dodjelu sredstava grant podrške iz tekuće pričuve, isto je zaduženo i za prikupljanje izvješća o utrošku dodijeljenih sredstava. Naime, jedan od eliminatornih kriterija za dodjelu grant podrške je dostavljanje financijskog izvješća o utrošku sredstava dodijeljenih iz proračuna za prethodnu godinu. Obzirom na navedeno Ministarstvo financija i trezora BiH dostavljena izvješća o utrošku grantova prikuplja i arhivira, a Ministarstvo civilnih poslova BiH je u kriterijima i odluci obvezalo korisnike grant podrške za dostavljanje istih, te iste takođe prikuplja i arhivira.

➤ **Po točki 16.1. Centralizirani obračun plaća-COIP**

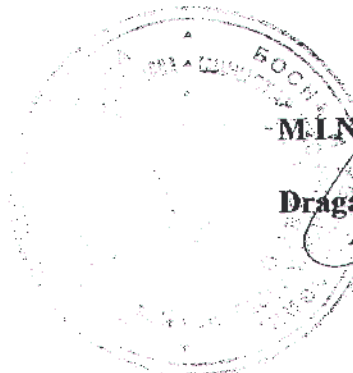
U dijelu izvješća koji se odnosi na Centralizirani obračun plaća-COIP, smatramo da primjedba „obezbjediti da proračunski korisnici mogu tiskati izvješće o unesenim plaćama odmah nakon unosa u COIP sustav“ ne stoji iz razloga što sadašnji sustav COIP-a omogućava institucijama Bosne i Hercegovine (izuzev malih proračunskih korisnika koji to

moгу ostvariti direktno putem Ministarstva) štampanje izvješća o unesenim plaćama odmah nakon unosa.

Takođe, smatramo da primjedba „smatramo za potrebnim da se razmotri tehnička mogućnost vezivanja svih primanja po uposlenom za JMBG istog“ nije točna iz razloga što je ovo vezivanje ukupnih primanja uposlenih za njihov JMBG broj omogućeno postojećim sustavom za sve uposlene u institucijama BiH, osim kod uposlenih u Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH. Poznato je da su zbog tajnosti podataka uposleni u Obavještajno-sigurnosnoj agenciji u sustav COIP-a unijeti pod šifrom.

Na kraju, želimo istaći i smatramo da određeni broj preporuka koji ste iznijeli u Vašem Nacrtu izvješća o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2009. godinu, nije u nadležnosti ili isključivoj nadležnosti Ministarstva financija i trezora BiH.

S poštovanjem,



**MINISTAR**  
**Dragan Vrankić**