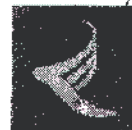


01-16-1



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



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

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 2.10.2010.			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01-	16-1-	1123/10	

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,

GLAVNI REVIZOR
Milenko Šego



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

Hamdija 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



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

BOSNA I HERCEGOVINA
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
SARAJEVO

PRIMLJENO: 8. 10. 2010.

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

H

BOSNA I HERCEGOVINA
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БиХ
- DOM NARODA -

Predmet: Dostava Izvješća o reviziji u tri jezične varijante

Cijenjeni,

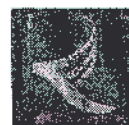
Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u privitku akta dostavljamo vam Izvješće o reviziji izvršenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2009. godinu.

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR
Miljenko Šego



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



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

IZVJEŠĆE O REVIZIJI

IZVJEŠĆA O IZVRŠENJU PRORAČUNA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2009. GODINU

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

Sarajevo, srpanj 2010. godine



KAZALO

I. MIŠLJENJE REVIZORA.....	3
II. NALAZI I PREPORUKE.....	5
1. Uvod.....	5
2. Realizacija ranijih preporuka	5
3. Sustav internih kontrola.....	7
3.1. Pravila potrošnje i ponašanja.....	10
3.2. Upravljanje i rukovođenje u institucijama BiH – problematika isteka mandata.....	11
3.3. Obveze iz ranijeg razdoblja	12
3.4. Kartično poslovanje	12
4. Planiranje proračuna institucija BiH.....	12
4.1. Nenovčane donacije	14
5. Prihodi	14
6. Rashodi – proračunska potrošnja.....	17
7. Upravljanje Jedinstvenim računom trezora	28
7.1. Izbor banaka za sredstva Jedinstvenog računa trezora	31
8. Popis sredstava i izvora sredstava	33
9. Glavna knjiga trezora	34
10. Financijsko izvješćivanje proračunskih korisnika	37
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	40
12. Sistematizacija radnih mjesta i upošljavanje u institucijama BiH	42
13. Tekuća pričuva	43
14. Neangažiranje kreditnih sredstava i plaćanje naknade na neangažirana sredstva ..	44
15. Sudski sporovi.....	45
16. Informacijski sustav	45
16.1. Centralizirani obračun plaća - COIP	47
17. Sažetak	50
III. KORESPONDENCIJA	51
Privitci:	53
Tablica 1. - PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANCIRANJA	53
Tablica 2. - ANALITIČKI PREGLED UKUPNIH RASHODA OSTVARENIH NA RAZINI INSTITUCIJA BIH U 2009. GODINI SA ZAPAZANJIMA REVIZIJE	55



I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

Izvršili smo reviziju Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2009. godinu (u daljnjem tekstu: Izvješće o proračunu) sačinjenog od strane Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju Izvješća o proračunu sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja, tj. Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 33/07) i Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u danim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za sukladnost poslovanja Ministarstva s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izraziti mišljenje o Izvješću o proračunu na temelju revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu 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 sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da Izvješće o proračunu ne sadrži materijalno značajne pogrešne iskaze te da je poslovanje sukladno važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija Izvješća o proračunu obuhvaća poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje a vezano za planiranje i izvršenje proračuna, analize, izvješćivanje, internu kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje Jedinstvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacijskim sustavima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno Izvješće o međunarodnim obvezama Bosne i Hercegovine za 2009. godinu što je predmet posebne revizije o servisiranju vanjskog duga. Revizija uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o sukladnosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima danim u Izvješću o proračunu. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u financijskim izvješćima. Prigodom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća u cilju osmišljavanja postupaka revizije koji su odgovarajući u danim 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 financijskih izvješća. Smatramo da su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i da osiguravaju temelj za mišljenje revizora.



Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u poglavlju II. Izvješća o reviziji:

- Realizacija preporuka na temelju izvršene revizije Izvješća o proračunu za 2008. godinu nije bila u cijelosti realizirana tijekom 2009. godine - točka 2. Izvješća.
- Određena pravila potrošnje i ponašanja ne postoje (što je prihvatljivo, što je uobičajeno a što nije prihvatljivo) – točka 3.1. Izvješća. Prisutne su velike raznolikosti u institucijama BiH u pogledu trošenja i neracionalnog korištenja proračunskih sredstava – točka 6. Izvješća.
- Realizacija proračuna nije sustavno uređena donošenjem svih podzakonskih akata sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojim bi se jedinstveno uređila pravila potrošnje (točka 3. Izvješća).
- Planiranje proračuna nije u dostatnoj mjeri utemeljeno na planovima i programima rada institucija BiH, tj. konekcija između odobrenih sredstava i onoga što se uradilo za potrošeni novac nije jasno uočljiva – točka 4. Izvješća.
- Upravljanje jedinstvenim računom trezora u smislu upravljačke funkcije nije u cijelosti zadovoljavajuće te su uočeni određeni nedostaci prigodom izbora banaka kao i same realizacije ugovora koji su zaključeni sa bankama za sredstva JRT-a – točka 7.1. Izvješća.
- Ministarstvo nije kroz sustav Glavne knjige trezora osiguralo točno iskazivanje akumuliranog viška prihoda nad rashodima niti knjiženje rasporeda istog – točka 11. 2. Izvješća.
- Kao što je navedeno pod točkom 16. Izvješća, informacijski sustav Ministarstva ponovno ima određenih nedostataka, kao i informacijski sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća koji ne funkcionira u svim segmentima obrade dovoljno kvalitetno – točka 16.1. Izvješća.

Mišljenje

Prema našem mišljenju, izuzev za efekte koje na financijska izvješća mogu imati stavke naprijed navedene, Konsolidirano financijsko Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH prikazuje istinito i objektivno stanje imovine i obveza na dan 31. prosinca 2009. godine, rezultate poslovanja i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na taj dan i sukladna su prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

Sarajevo, 6.9. 2010. godine

**ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA**

Dževad Nekić



GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego



II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Ured za reviziju je, suglasno važećem Zakonu o reviziji, izvršio reviziju godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine. Ovo izvješće predstavlja konsolidirano izvješće svih proračunskih korisnika i daje ukupnu sliku proračunske potrošnje institucija BiH. Izvješće je usvojeno od strane Vijeća ministara BiH 3. lipnja 2010. godine.

Prema podacima iz Izvješća, ukupni rashodi proračuna 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 proračunska sredstva je koristilo 69 institucija ustanovljenih na razini Bosne i Hercegovine a u njima je na dan 31.12.2009. godine bilo ukupno 21.696 uposlenih. Od navedenog broja institucija njih 63 bile su predmet redovite 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 s rezervom, 20 institucija dobilo je pozitivno mišljenje sa isticanjem predmeta, a 28 institucija dobilo je pozitivno mišljenje. Udjel izvršenog proračuna institucija koje su dobile mišljenje s rezervom i pozitivno mišljenje sa isticanjem predmeta u ukupnom izvršenju proračuna svih revidiranih institucija je 84,38 %.

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

2. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2008. godinu i sačinio Izvješće o reviziji za 2008. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Ministarstva vezano za proračun institucija BiH i trezorsko poslovanje te je rukovodstvu predloženo da uočene nepravilnosti razmotri i poduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja. Ministarstvo je u propisanom roku od 60 dana, sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavilo odgovor o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identificirane u Izvješću o reviziji o izvršenju proračuna za 2008. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije dane u navedenom izvješću, kao i uvidom u realizirane aktivnosti radi nadilaženja nepravilnosti koje su identificirane u Izvješću revizije o izvršenju proračuna institucija BiH za 2008. godinu, utvrdili smo u kojim slučajevima je postupljeno i u kojima nije postupljeno prema danim preporukama Ureda za reviziju te utvrdili koje su preporuke u tijeku realizacije.



Preporuke prema kojima je postupljeno:

- Sustav planiranja proračuna na razini institucija BiH je dijelom unaprijeđen s napomenom kako treba i dalje unaprijeđivati isti.
- Usuglašeni su prihodi u Glavnoj knjizi i u Izvješću o izvršenju proračuna.
- 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 sukladno novoj sistematizaciji.
- Poboľšane su kontrole ispravnosti financijskih izvješća i sačinjeni su detaljniji naputci proračunskim korisnicima glede popunjavanja financijskih izvješća.
- Sačinjavaju se detaljnije analize zahtjeva za restrukturiranjem proračuna i vrše usporedbe s prethodno odobrenim stavkama.
- Osigurana je kontrola poštivanja propisanih rokova unosa podataka u pomoćne knjige i Glavnu knjigu trezora te je omogućeno pravovremeno zatvaranje Glavne knjige.
- Kreirana je instrukcija koja definira rok zatvaranja Glavne knjige.
- Završena je procedura reinženjeringa (nadogradnje) ISFU sustava na novu verziju baze podataka i aplikacije. U tijeku je testiranje procedura za oporavak i povrat podataka.

Preporuke čija je realizacija u tijeku:

- Planiranje proračuna se nastoji usuglasiti 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 tijeku 2009. godine nije realizirana, ali su poduzete određene aktivnosti u tijeku 2010. godine.
- U procesu je izrada definiranja, implementiranja i dokumentiranja sigurnog pristupa udaljenih korisnika informacijskom sustavu.
- U tijeku je dokumentiranje procesa implementacije servera - domen kontrolera i osiguranje sinkroniziranog kreiranja rezervnih kopija podataka sa radnih stanica servera.
- U tijeku je implementiranje dodatnih modula na ISFU sustav, kako bi dobili funkcionalniji sustav i adekvatno iskoristili nabavljene softverske licence.
- Poduzimaju se određene aktivnosti na usporednim analizama troškova po korisnicima na godišnjoj razini, a detaljnije analize se očekuju u 2010. godini angažiranjem kadrova.
- Iako se kontrola transakcija vrši samo u jednom manjem segmentu (kapitalni izdaci), funkcija proračunskog računovodstva nije, u pogledu kontrole svih poslovnih transakcija koje se obavljaju preko JRT-a, u cijelosti zadovoljavajuća.

Preporuke prema kojima nije postupljeno:

- Nisu donesena sva podzakonska akta prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH.
- Nisu poduzete inicijative u svezi donošenja i usvajanja Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.



- Nisu poduzete mjere prema nadležnim tijelima u cilju definiranja jednog nositelja svih investicijskih ulaganja – formiranjem organizacijske jedinice koja bi vodila investicijska ulaganja.
- Nije propisan način vođenja evidencije o kontroli naplate pristojbi.
- Nisu pokrenute inicijative na izmjeni metodologije godišnjeg izvješćivanja kod proračunskih korisnika na način koji bi osigurao paralelno izvješćivanje o finansijskom poslovanju i realizaciji plana i programa rada.
- Nisu utvrđeni kriteriji po kojima Vijeće ministara i predsjedatelj i zamjenici predsjedatelja Vijeća ministara mogu raspoređivati sredstva namijenjena neprofitnim organizacijama i pojedincima putem izravnih korištenja tekuće pričuve.
- Nije izvršena distribucija tiskanih obrazaca godišnjeg izvješća.
- Nije sačinjena analiza rizika postojećih informacijskih sustava (ISFU i COIP) kao temelj za daljnje planiranje, održavanje i razvoj informacijskog sustava.
- Nije kreirana dokumentacija koja se odnosi na detaljne opise za instalaciju i administraciju ISFU i COIP sustav kao ni odgovarajući planovi.
- Nisu propisane procedure za redovno kreiranje rezervnih kopija na ISFU i COIP sustavu.
- Nije kreiran interfejs koji omogućava automatski unos fakture iz sustava COIP u ISFU sustav kojim bi se ubrzao proces i smanjila mogućnost greške prilikom ručnog unosa.
- Nisu zaključeni ugovori za podršku sustava COIP nakon provedene procedure nabava, sukladno Zakonu o javnim nabavama.
- Nisu sačinjene analize kvalitete rada i funkcioniranja postojećeg COIP sustava.
- Nije sačinjena automatska sustavna kontrola promjena unosa po poljima uključujući i provjeru koeficijenata, tako da sustav sam generira upozorenja o eventualnim promjenama.
- Nije dorađena sustavna funkcionalnost tako da proračunski korisnici mogu, odmah nakon unosa, izvješća o unesenim plaćama tiskati i ista potpisati.
- U svim spornim situacijama (Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH) nije se postupilo suglasno važećim propisima koji definiraju kako se u slučaju spora primjenjuje postojeće rješenje do okončanja postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara.

3. Sustav internih kontrola

Tijekom revizije uočili smo nedostatke i nepravilnosti u potrošnji proračunskih sredstava koje upućuju na zaključak kako sustav internih kontrola¹ na razini institucija BiH nije na zadovoljavajućoj razini. Slabosti sustava se ogledaju u nedostatku podzakonskih akata za određena područja potrošnje, nedovoljno jasnim postojećim pravilima potrošnje, nedosljednosti u primjeni važećih pravila, kašnjenju u formiranju SHJ, nedovoljnoj podršci radu postojećih internih revizija kao i nejasnim odgovornostima u pogledu kontrole potrošnje između Ministarstva i samih korisnika.

¹ Sustav internih kontrola prema COSO (Komitet sponzorskih organizacija Tredvej komisije) modelu je proces ustanovljen i vođen od strane uprave, rukovodstva i drugog osoblja a cilj mu je da osigura razumno uvjerenje u svezi postizanja ciljeva u sljedećim kategorijama: efikasnost i uspješnost poslovanja, pouzdanost finansijskog izvješćivanja, usuglašenost sa postojećim zakonima i propisima i zaštita imovine od neovlaštenog prisvajanja, korištenja ili oduzdanja.



Tijekom 2009. godine poduzimane su određene aktivnosti na donošenju nedostajućih akata kojima se regulira proračunska potrošnja, ali su mnoga bitna pitanja proračunske potrošnje ostala nepokrivena jasnim pravilima i procedurama kojima bi se osigurala veća transparentnost, racionalnost i namjensko trošenje proračunskih sredstava.

Tijekom 2009. godine Vijeće ministara je donijelo niz podzakonskih akata kojima se ispunjava obveza prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, ali još uvijek nisu doneseni svi podzakonski akti, posebice akti kojima se trebaju regulirati područja potrošnje u kojima se kao korisnici prava pojavljuju izabrane ili imenovane osobe i rukovodeći državni službenici, dakle osobe koje preko Vijeća ministara izravno odlučuju o svojim pravima i područja gdje je tanka nit između osobne 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. Žurno donošenje navedenih akata je i jedan od preduvjeta 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 proračunskih rashoda, povećavaju se rizici glede racionalne i namjenske potrošnje proračunskih sredstava, javlja se osjećaj nesigurnosti kod proračunskih korisnika te se mnogo energije troši na traženje odgovora i međuinstitucionalno usuglašavanje i preispitivanje ponašanja u pogledu potrošnje proračunskih sredstava za određene namjene (ograničenje izdatka za telefone od minimalnih iznosa do neograničene potrošnje, nedovoljno jasno definirani pojmovi «interne» i «eksterne» reprezentacije, kupnja računarske opreme značajno različitih performansi, itd.). Zbog navedenog stanja javljaju se i različita rješenja i postupci prilikom reguliranja potrošnje što često stvara dojam od strane proračunskih korisnika o pravilnim postupanjima u određenim situacijama često su općeniti i nedovoljno jasni te korisnicima proračuna dodatno otežavaju posao, jer je to instanca od koje očekuju jasne i precizne naputke za određene nedefinirane ili nedovoljno definirane situacije glede potrošnje proračunskih 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 upita i odgovora.

Zakonom o internoj reviziji usvojenom 2008. godine predviđeno je formiranje Središnje harmonizacijske jedinice (u daljnjem tekstu: SHJ) koja bi trebala uspostaviti funkciju unutarnje revizije za Ministarstvo i one organizacije koje ne ispunjavaju kriterije za uspostavljanje vlastite interne revizije. Međutim, tijekom 2009. godine, SHJ nije funkcionirala, iako su krajem 2008. godine bili ispunjeni svi potrebni preduvjeti za implementaciju Zakona o internoj reviziji (usvojena strategija sustava internih financijskih kontrola u javnoj upravi). Vijeće ministara je tek u vrijeme pisanja ovog izvješća imenovalo rukovodstvo SHJ (13.7.2009. godine). Neizvjesnost oko početka rada SHJ dodatno je oslabila cjelokupni sustav internih kontrola (kako u Ministarstvu tako i kod većine proračunskih korisnika) jer su mnoge započete aktivnosti na donošenju internih akata obustavljene, a nove nisu niti poduzimane u uvjerenju da će SHJ brzo profunkcionirati i preuzeti svoju ulogu.



S druge strane, uloga interne revizije u većini institucija koje prema zakonu imaju obvezu uspostavljanja interne revizije nije na zadovoljavajućoj razini. U tijeku obavljanja revizije došli smo do zaključka kako interna revizija postoji više iz potrebe zadovoljavanja zakonskih propisa nego iz potrebe stvarnog obavljanja revizijskih aktivnosti. Na takav zaključak navodi uvid u izvješća i aktivnosti interne revizije u revidiranim institucijama (Uprava za neizravno oporezivanje, Ministarstvo obrane, Agencija za identifikacijske 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 revizijskim poslovima.

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

Preporuke:

- *Preporučamo da se žurno donesu preostala podzakonska akta prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH kao i ostala akta koja nisu predviđena Zakonom, a koja će na jasan način regulirati potrošnju proračunskih sredstava na proračunskim stavkama gdje postoje rizici za moguće neracionalno ponašanje korisnika proračuna. Podzakonski akti trebaju biti napravljeni tako da omogućće i kontrolu namjenske potrošnje proračunskih sredstava.*
- *Također, potrebno je ubrzati aktivnosti na ustrojavanju SHJ i interne revizije kako bi one u što skorije vrijeme bile osposobljena preuzeti svoje obveze, te zaokružiti Sustav internih finansijskih kontrola u javnoj upravi – PIFC (Public Internal Financial Control Systems)*
- *Preporučamo da se analizira mogućnost zakonskog uređivanja internih kontrola kako bi one dobile na značaju i da se jasnije razgraniče odgovornosti za izvršenje proračuna između Ministarstva i proračunskih korisnika.*
- *Posebice jačati sustav internih kontrola za one kategorije troškova gdje je tanka nit između javne i privatne potrošnje (primjerice: reprezentacija, uporaba službenih vozila, telefona i sl.).*
- *Svi naputci, mišljenja i drugi akti koje korisnici dobiju od Ministarstva trebaju biti objavljeni na internet stranicama Ministarstva kako bi korisnici proračuna mogli ostvariti uvid u stavove Ministarstva i postupiti na isti način kao i svi drugi korisnici proračuna.*



3.1. Pravila potrošnje i ponašanja

Potrošnja proračunskih 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 proračunskih sredstava za određene namjene. Međutim, zbog nepostojanja određenih pravila potrošnje (što je prihvatljivo, što je uobičajeno, a što nije prihvatljivo) postoji velika raznolikost u pogledu potrošnje sredstava u različitim institucijama za iste vrste troškova (nabava automobila različite klase, izdaci za telefone i reprezentaciju od minimalno ograničene do neograničene potrošnje, nabava 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 proračunu, ali s obzirom na to da ne postoji uspostavljen kontrolni mehanizam (pravila) prilikom odobravanja proračuna o tome što netko može nabaviti, da li mu je stvarno potrebno i sl., pitanje racionalnosti potrošnje proračunskih sredstava se sa potrebne zakonske regulative svelo na pitanje osobne svijesti rukovoditelja i uposlenih o potrebi racionalnog i namjenskog korištenja ograničenih proračunskih sredstava. Kao rezultat toga, uočljive su velike disproporcije u potrošnji sredstava na pojedinim proračunskim stavkama kod korisnika proračuna koje se ne mogu dovesti u izravnu vezu sa većim potrebama, većim značajem institucije ili povećanim obujmom poslova.

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

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

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

- Nabave automobila - ni jednim propisom nije regulirano 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.
- Nabava računarske opreme - ni jednim propisom nije regulirano 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 regulirano koliki dio proračuna koja od institucija ima pravo potrošiti na službena putovanja uzimajući u obzir značaj i ulogu institucije, kojom klasom uposleni mogu putovati (ekonomska ili biznis klasa) itd. itd.

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

Preporučamo da se izvrši detaljna analiza proračunskih stavki i identificiraju one stavke kod kojih se uočava tendencija neracionalne i nenamjenske potrošnje te za takve vrste izdataka utvrde pravila potrošnje koji će osigurati racionalnu i namjensku potrošnju proračunskih sredstava.

Prigodom kreiranja pravila ponašanja i potrošnje, po mišljenju revizije, obvezno bi trebalo voditi računa o tome da proračunska potrošnja i razina osobnih prava koja pojedinci ostvaruju iz proračuna odražavaju životni standard stanovništva i opću gospodarsku situaciju u kojoj se zemlja nalazi.

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

Tijekom revizije poslovanja institucija BiH uočili smo pojavu kako su određenim čelnim ljudima institucija BiH (primjerice direktor UIO, direktor RAK-a itd.) istekli mandati i kako u pojedinim slučajevima nije na bilo koji način riješen daljnji status ili slučajeve gdje je istekao mandat a da je na određeni način produžen status pod dosta nejasnim pravno utemeljenim uvjetima. 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 glede imenovanja nisu završene na vrijeme (za to su zadužene nadležne institucije BiH), ali želimo ukazati na činjenicu zakonitosti rada i velikih rizika za proračun BiH koje nose takvi statusi čelnih ljudi. Postavlja se jednostavno pitanje daljnje aktivnosti osoba kojima je istekao mandat, zakonitosti rada i u konačnici same isplate plaća poslije isteka mandata.

Obzirom kako ovaj problem poprima šire dimenzije i traje duže vremensko razdoblje u pojedinim institucijama, mišljenja smo kako bi nadležne institucije BiH (Vijeće ministara, Parlament, itd.) žurno trebale jasno i precizno definirati pravni status osobama kojima istekne mandat u smislu njihove nadležnosti i odgovornosti u razdoblju do imenovanja novih. Nedefinirano pitanje rukovoditelja određene institucije, po mišljenju revizije, može imati utjecaja na učinkovito vršenje zakonom predviđenih funkcija kao i povećanje rizika po proračun institucija BiH.



3.3. Obveze iz ranijeg razdoblja

Tijekom revizije uočili smo pojave kako su evidentirane i plaćene obveze iz ranijeg razdoblja u tijeku proračunske 2009. godine, tako da su obveze iz ranijih godina teretile proračun 2009. godine. Ovakvim načinom računovodstvenog evidentiranja ne iskazuje se realno izvršenje proračuna tekuće godine niti izvršenje proračuna za godinu kada su iste obveze trebale biti evidentirane, što po mišljenju revizije nije sukladno modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, tj. knjiženjem obveza u momentu nastanka bez obzira na moment plaćanja.

Ured za reviziju smatra kako se za ovakve transakcije – evidentiranje obveza iz ranijeg razdoblja, trebaju sačiniti posebne pisane procedure koje bi regulirale vjerodostojnost i validnost obveza iz ranijeg razdoblja, uz obvezno utvrđivanje razloga i odgovornosti zašto iste nisu evidentirane u momentu nastanka obveze sukladno računovodstvenom načelu modificiranog nastanka događaja.

3.4. Kartično poslovanje

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

Sugeriramo Ministarstvu analiziranje ove problematike te donošenje odgovarajućih naputaka proračunskim korisnicima s ciljem utvrđivanja jasnih i preciznih pravila vezanih za izdavanje i korištenje biznis kartica od strane istih.

4. Planiranje proračuna institucija BiH

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

Nadalje, ponovno se javlja problem i u činjenici dosadašnje prakse kojom se izrada proračuna obavljala odvojeno od izrade plana i programa rada proračunskih korisnika. Naime, nacrti proračuna proračunskih korisnika dostavljaju se uobičajeno do 1.



kolovoza tekuće godine za narednu godinu, a planovi i programi rada izrađuju se tek krajem tekuće godine za narednu godinu i dostavljaju Vijeću ministara BiH.

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

- Planiranje proračuna nije bilo u cijelosti utemeljeno, u svim slučajevima, na kvalitetnim analizama i procjenama realnih potreba za proračunskim sredstvima.
- Dinamika zapošljavanja nije u cijelosti realizirana sukladno planiranoj aktivnosti, što se dijelom odrazilo na procent izvršenja proračuna i ostavljalo prostor za moguća restrukturiranja unutar usvojenog proračunskog okvira.
- Uočili smo pojavu linearnog smanjenja kako proračuna u cjelini tako i po pojedinim proračunskim linijama – stavkama, tako da klijenti koji zaista urade racionalno prijedlog proračuna dođu u stanovite poteškoće, a klijenti koji komotnije planiraju prijedlog proračuna (vjerojatno na temelju 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 temelju kvalitetnih analiza i realnih potreba, a smanjenje vršiti na pozicijama koje nisu realno planirane.
- U dijelu kapitalnih izdataka veći broj proračunskih 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 sustava kojim će se sustavno moći pratiti stanje stalnih sredstava i sagledati realne potrebe svakog proračunskog korisnika. Međutim, ovaj modul još uvijek nije implementiran, ali imamo informacije kako će se isti implementirati u 2010. godini.

Preporuke:

- *Ured za reviziju posebice naglašava kako, prigodom planiranja proračuna institucija BiH, treba uzeti u obzir planske zadatke koje klijenti – institucije BiH trebaju realizirati i iste usuglasiti sa odobrenim finansijskim sredstvima, tj. proračunom. Mišljenja smo kako klijenti – institucije BiH trebaju, ubuduće, poslije usvajanja proračuna, obvezno izvršiti usklađivanje svojih planova i programa rada za tekuću godinu i izvršiti korekciju svake proračunske linije u odnosu na planirani - projicirani iznos, prilagođavajući se strukturi odobrenog proračuna.*
- *Nadalje, potrebno je vremenski usuglasiti proces planiranja proračuna sa izradom plana i programa rada, kao i proces finansijskog izvješćivanja sa izvješćem o radu. Mišljenja smo i kako bi Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH trebalo razmatrati na Parlamentu BiH zajedno sa Izvješćem Ureda za reviziju o reviziji istog.*
- *Kada su u pitanju kapitalna ulaganja potrebno je osigurati planiranje proračuna u okviru detaljne strukture proračuna za kapitalna ulaganja (utemeljena na analizama stvarnih potreba, opravdanosti ulaganja i odobrenog proračuna) i time omogućiti*



praćenje izvršenja proračuna za kapitalna ulaganja u odnosu na planiranu strukturu ovih ulaganja.

- *Nužno je žurno implementirati 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)

Tijekom revizije uočeno je kako sustav internih kontrola unutar institucija BiH u segmentu nenovčanih donacija još uvijek nije uspostavljen na zadovoljavajućoj razini. Ugovore o nenovčanim donacijama sklapaju institucije izravno 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 proračuna odnosno odobravanju proračunskih sredstava (institucija istovremeno traži sredstva iz proračuna i dobije donaciju).

Potrebno je uvesti obvezu informiranja Vijeća ministara o nenovčanim donacijama kako bi se na vrijeme imale informacije koje će osigurati kvalitetno planiranje i izvršenje proračuna.

5. Prihodi

Ukupno ostvareni prihodi za financiranje institucija BiH u 2009. godini, sa primicima od prodaje stalnih sredstava, iznose 978.349.198 KM. Prihodi iskazani u Izvješću o izvršenju proračuna za 2009. godinu su usuglašeni sa podacima i evidentiranim prihodima u Glavnoj knjizi u ukupnom iznosu, ali se ne mogu pratiti po strukturi koja je iskazana u izvješću i tablicama (Tablica 1. Izvješća).

U izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH prikazana je sljedeća struktura ostvarenih prihoda i primitaka:

R.br.	Vrsta prihoda	Planirano (KM)	Ostvareno (KM)
1.	Prihodi sa JR UINO za financiranje 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
	Ukupno	932.423.000	977.599.314
6.	Primici od prodaje stalnih sredstava	935.000	749.884
7.	Prijenos namjenski raspoređenih prihoda iz 2007. i 2008. godine	102.000.000	
	Sve ukupno prihodi i primici	1.035.358.000	978.349.198



Podloga za utvrđivanje navedene strukture prihoda je pomoćna evidencija, odnosno tablica koja se sačinjava na temelju podataka iz Glavne knjige trezora. Kontni plan i evidentiranje u Glavnoj knjizi trezora nisu u potpunosti prilagođeni prikazanoj strukturi prihoda u Tablici 1. Izvješća o izvršenju proračuna (Pregled prihoda, primitaka i financiranja) što otežava sravnjenje i uspoređivanje nekih od prikazanih prihoda. Tako je npr. u prihodima od administrativnih taksi (redni broj II 1. Tablice 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. Tablice 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 Tablici 1. pod rednim brojem II 6.1., a u nekoliko slučajeva i u okviru prihoda od posebnih naknada i taksi (redni broj II 2. Tablica 1.).

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

Mada se prikazani prihodi, kao što smo već spomenuli, u ukupnom iznosu slažu sa podacima u Glavnoj knjizi trezora, mišljenja smo da je prigodom sačinjavanja zvaničnih izvješća o izvršenju proračuna potrebno koristiti mogućnosti koje pružaju generirana izvješća iz Glavne knjige trezora. Time bi se omogućilo prikazivanje podataka prema proračunskim klasifikacijama i istovremeno izbjeglo prepisivanje podataka iz Glavne knjige u pomoćne tablice koje treba koristiti samo kao dodatna pojašnjenja ili objašnjenja određenih pozicija navedenih u izvješću.

Neporezni prihodi

Evidentiranje prihoda od taksi, naknada i vlastitih prihoda vrši se u Ministarstvu na temelju izvoda i sukladno modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, odnosno kada su naplaćeni. Osim određenog broja naredbi o uplatnim računima, Ministarstvo nije utvrdilo potrebu ili obvezu sravnjenja naplaćenih prihoda u pogledu njihove sveobuhvatnosti, tj. da li su svi prihodi koji su trebali biti naplaćeni zaista i naplaćeni. Naša saznanja, na temelju pojedinačnih revizija koje smo vršili u institucijama, su da se sravnjenje pomoćnih evidencija i Glavne knjige trezora uglavnom vrši u institucijama koje vrše fakturiranje određenih naknada, a za ispostavljene račune se prati naplata sravnjenjem sa izvodima ili na temelju 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 fakturiranje) 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 nalogima nije sveobuhvatna i ne sadrži podatke iz ranijih razdoblja 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 proračunsku organizaciju IDDEEA, a prihodi od osobnih karata, vozačkih dozvola i putovnica nisu) i neriješeno pitanje obveze sravnjenja istih jer je u proces naplate i rasporeda prihoda uključeno više institucija. IDDEEA dostavlja podatke o evidentiranim uplatama za izdate dokumente (osobne karte i vozačke dozvole) koji se koriste za raspored pripadajućeg dijela naknade po nadležnim organima direktno Ministarstvu, a podaci o putovnicama Ministarstvu civilnih poslova BiH, ali se tijekom revizije navedenih institucija nismo uvjerali da li i tko vrši uspoređivanje podataka sa naplaćenim prihodima;
- ne vrši se sravnjenje naplaćenih administrativnih taksi u DKP mreži sa podacima o izdanim dokumentima (Ministarstvo vanjskih poslova) ili naplaćenih taksi i pomoćne evidencije (Ministarstvo pravde).
- zbog nepostojanja baze podataka o izdanim dozvolama nije omogućeno kompletno usaglašavanje svih izdatih CEMT dozvola sa uplatama u proračun a u određenom broju slučajeva je uočeno da su dozvole izdate na temelju nepotpunih uplatnih naloga (bez jedinstvenog identifikacionog broja, šifre općine ili poziva na broj) ili na temelju uplata od strane fizičkih osoba što otežava sravnjenje podataka o izvršenim uplatama (Ministarstvo komunikacija i transporta BiH).

Preporuke:

- *Mišljenja smo da je neophodno aktivnije učešće Ministarstva po pitanju donošenja pravila u svezi sa kontrolom i nadležnostima prigodom 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 knjiženjima iste vrste naknada za više institucija ne osiguravaju takvi podaci.*
- *Preporučamo Ministarstvu da razmotri obvezu izvješćivanja o prihodima i za institucije čiji prihodi nisu u kategoriji koju Ministarstvo u svojim izvješćima tretira kao „vlastiti prihodi“.*

Prihodi od tekućih donacija u novčanom obliku

U izvješću o izvršenju proračuna prikazani su prihodi od tekućih donacija u iznosu od 24.282.333 KM koje su realizirane 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 financiranju institucija BiH² (članak 13.) propisuje prikupljanje prihoda i određuje njihovo priznavanje sa stanovišta raspoloživosti,

² Službeni glasnik BiH broj 61/04 i 49/09



- Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2009. godinu³ propisuje se način uplate, obveza obavještanja Ministarstva o odobrenoj pomoći, prijenos neutrošenih namjenskih sredstava u narednu godinu, obveza posebnog praćenja i izvješćivanja o utrošku,
- Pravilnik o računovodstvu proračuna institucija BiH (broj 01-ST4-16-1810/05 od 30.5.2005. godine)⁴ uređuje opće odredbe računovodstva, kontni plan, računovodstvene knjige i knjigovodstvene isprave, usuglašavanje bilančnih pozicija i popis imovine, obveza i potraživanja. Ovim Pravilnikom (članak 45.) je određeno da se primljene nepovratne pomoći za tekuće potrebe i posebne projekte ili programe evidentiraju na pasivnim vremenskim razgraničenjima a zatim prenose na odgovarajući konto prihoda u dijelu koji je utrošen. To praktično znači da se kao prihod prikazuje iznos donacije koji je realiziran i prikazan kroz rashode.

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.

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

6. Rashodi – proračunska potrošnja

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

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda - troškova uočili smo određene propuste i nedostatke, posebice u sustavu internih kontrola koji regulira potrošnju kako roba tako i usluga. Revizija je posebnu pozornost obratila na kategoriju značajnijih troškova koji su iskazani u sljedećem pregledu na razini institucija BiH⁵:

Vrsta rashoda	Iznos (KM)	% učešća
Bruto plaće i naknade	505.094.634	53.02
Naknade troškova uposlenih	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
Nabava 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

³ Službeni glasnik BiH broj 7/09

⁴ Objavljen na web stranici Ministarstva financija i trezora BiH

⁵ Podaci preuzeti iz Glavne knjige trezora



Izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa	2.296.044	0.24
Ugovorene i druge posebne usluge	42.863.510	4.5
Nabava zemljišta	642.969	0.07
Nabava građevina	22.229.225	2.34
Nabava 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
Ukupni rashodi proračunskih korisnika	923.156.547	96.91
Programi posebne namjene - izravni transferi s JRT -a	19.865.688	2.09
Rezerviranja	9.567.140	1
Sve ukupno rashodi Institucija BiH	952.589.375	100

Nakon revidiranja i odgovarajućih analiza pojedinih značajnijih kategorija gore navedenih troškova (iste su dobrim dijelom utemeljene na pojedinačnim revizijskim izvješćima institucija BiH - koja su dostupna na www.revizija.gov.ba), ističemo sljedeća zapažanja i sugestije:

Bruto plaće i naknade: Izvršenje proračuna 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 regulirana 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 uposlene u institucijama BiH u ovisnosti od entiteta iz kojeg dolaze. Naime, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH je propisano da se obračun plaća vrši putem centraliziranog sustava, a da je Ministarstvo nadležno za nadzor nad provođenjem navedenog zakona.

U članku 3. stavak 1. navedenog Zakona se navodi: *Prilikom određivanja iznosa plaća i drugih naknada uposlenima u institucijama BiH poštovat će se sljedeće načelo:*

a) **Ista plaća za isti posao:** *Sukladno ovom načelu, uposleni 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 članku 52., stavak 3. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH se kaže: *Obračun poreza i doprinosa na ukupna primanja uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine vrši se primjenom zakonskih propisa prema mjestu prebivališta uposlenog.*

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, prigodom razmatranja i analize učinaka primjene različitih alternativa obračuna plaća za uposlene iz oba entiteta, voditi računa o zadovoljenju načela 'ista plaća za isti posao'. S tim u svezi, s obzirom da su zbog trenutnog načina obračuna, oštećeni uposleni koji imaju prebivalište u FBiH, trebalo je primijeniti sve zakonom dozvoljene varijante u obračunu plaća za uposlene koji imaju prebivalište u FBiH kako bi se spomenuto načelo ispoštovalo. Napominjemo kako smo o ovoj problematici pisali detaljnije u revizijskom izvješću Ministarstva financija i trezora kao proračunskog korisnika (pogledati izvješće na www.revizija.gov.ba).



Ured za reviziju i ovaj put želi skrenuti pozornost svim nadležnim institucijama BiH na prezentiranu problematiku, te kako je nužno izvrši detaljnu analizu dosadašnjeg načina obračuna plaća, a sukladno dobivenim rezultatima razmotriti i druge modalitete načina obračuna poreza i doprinosa, kako bi se ispoštovalo načelo 'ista plaća za isti posao' i kako bi svi uposlenici koji rade u institucijama BiH u konačnici dobili istu plaću za isti posao bez obzira na mjesto prebivališta.

Prekovremeni rad: Revizijom navedenih izdataka konstatirali smo da je na analitičkom kontu prekovremeni rad u 2009. godini na razini institucija BiH knjižen iznos od 11.832.445 KM. Međutim, revizijom navedene pozicije kod proračunskih 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 isplatama 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 napatka ili instrukcije koja bi detaljnije propisala upute proračunskim korisnicima u svezi 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 proračunskom korisniku, kao ni podatkom o ukupnom iznosu potraživanja nastalih temeljem zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje koje nadležnim institucijama podnose korisnici proračuna. Naprijed navedeno proizlazi iz činjenice da proračunski korisnici imaju različit pristup u knjigovodstvenom evidentiranju temeljem zahtjeva za refundaciju naknada za bolovanje, a ne vodi se ni evidencija o podnesenim zahtjevima koja bi se dostavljala Ministarstvu.

Revidiranjem proračunskih korisnika uočeno je da je različit pristup proračunskih 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 temeljem povrata sredstava na ime refundacije naknade za bolovanje. Također je uočeno da nadležne institucije za povrat sredstava temeljem 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 tijeku sastavljanja ovog izvještaja pokrenuta procedura oko izmjene članka 35. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji se odnosi na porodiljno bolovanje, nakon što je Ustavni sud BiH u svibnju 2010. godine donio odluku prema kojoj je ocijenjeno da je navedena odredba spomenutog Zakona diskriminirajuća i nije sukladna Ustavu BiH.

Preporuke:

- ***U cilju jednoobraznog postupanja svih proračunskih korisnika preporučamo Ministarstvu da sačini instrukciju za proračunske korisnike kojom bi se detaljno propisala procedura podnošenja, praćenja i knjigovodstvenog evidentiranja zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje, koje proračunski korisnici podnose nadležnim institucijama za povrat sredstava.***



- *Razmotriti mogućnost uspostavljanja odgovarajućih evidentiranja iznosa potraživanja temeljem zahtjeva za refundaciju naknade za bolovanje kroz postojeće sustave (ISFU, COIP), a u cilju kontinuiranog praćenja i raspolaganja podatkom o ukupnom iznosu potraživanja ove vrste. Sukladno naprijed navedenom osigurati i točne evidencije o naplaćenom iznosu ovih potraživanja po svakom pojedinačnom klijentu.*
- *Analizirati i preispitati problematiku kašnjenja uplata nadležnih institucija temeljem povrata sredstava po podnesenim zahtjevima za refundaciju bolovanja.*

Isplata stimulacija: Kada su u pitanju isplate stimulacija uposlenima u ožujku 2010. godine donesena je Odluka od strane Vijeća ministara kojom su regulirana pitanja u vezi sa novčanim nagradama (stimulacijom) uposlenih u institucijama BiH. Revizijom finansijskih izvješća proračunskih korisnika za 2009. godinu uočeni su određeni nedostaci koji su i navedeni u pojedinačnim izvješćima proračunskih korisnika. Nedostaci i primjedbe su se uglavnom sastojale u sljedećem: u nekim institucijama pojedinim osobama stimulacija je isplaćivana skoro tijekom cijele godine; isplaćivane su stimulacije rukovoditeljima institucija a odluku o isplati istih su donosili sami rukovoditelji; u nekim institucijama uposleni nisu na isti način tretirani prilikom isplate stimulacija; obrazloženja za isplatu stimulacije često su štura ili se odluka o isplati donosi za veći broj uposlenih bez pojedinačnog navođenja temelja za isplatu i obrazloženja za svakog uposlenog kojem se stimulacija isplaćuje pojedinačno.

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

Naknade za rad u povjerenstvima: Izdaci za usluge temeljem naknada za rad u povjerenstvima 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 temeljem naknada za rad u povjerenstvima isplaćen u 2009. godinu za rad članova povjerenstva 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 utemeljene na obavljenim zadacima realizirale u proračunskoj godini kojoj pripadaju.

Također je uočeno da je bilo izdataka po odlukama kojima je definirano 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 sugerirati Vijeću ministara BiH donošenje Odluka koja će osigurati realne iznose za povjerenstva gdje je predviđen iznos naknade po riješenom predmetu.

Odlukama Vijeća ministara koje se odnose na povjerenstva 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 povjerenstava koje formira Vijeće ministara, u okviru proračuna jedne institucije ili Ministarstva, čime bi se omogućilo bolje planiranje potrebnih sredstava, efikasnije praćenje rezultata rada i informiranje Vijeća ministara o izdacima formiranih povjerenstava.



Za određena povjerenstva odlukom je utvrđen mjesečni iznos naknade, što po našem mišljenju nije primjeren način za isplatu naknade koja bi trebala biti utemeljena na mjerljivim rezultatima rada (npr. aktima koje je povjerenstvo predložilo za usvajanje). Pojednim odlukama je propisan iznos mjesečne naknade u visini prosječne neto plaće u BiH isplaćene u 2008. godini. Smatramo da bi ove naknade trebalo usuglasiti 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 proračuna obvezni preispitati sa Ministarstvom način obračuna poreza i doprinosa po osnovu naknada za rad u povjerenstvima.

Preporuka:

- **Ministarstvo bi trebalo analizirati dosadašnju primjenu i praksu kod izdataka temeljem naknada za rad u povjerenstvima te uočena zapažanja dostaviti Vijeću ministara kako bi se uticalo na otklanjanje uočenih slabosti prilikom donošenja odluka Vijeća ministara u budućem razdoblju.**
- **Sačiniti naputak za proračunske korisnike kojim će se propisati kako unositi podatke o isplata ovih naknada i obračunu poreza i doprinosa na ove naknade u cilju odgovarajuće primjene zakonskih propisa.**

Putni troškovi: Putni troškovi tijekom 2009. godine na razini institucija BiH realizirani 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 tijekom 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 inozemstvo iz kojega bi se jasno vidjelo u kojem obujmu organizator snosi troškove službenog putovanja, što predstavlja temeljni preduvjet da bi se revizija uvjerila u ispravnost obračuna putnog naloga.

Mišljenja smo kako bi trebalo izvršiti analizu realiziranih putnih troškova u tijeku 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 financijskog aspekta, ukazujemo na potrebu sačinjavanja jedne detaljne analize učinjenih troškova putovanja po svim institucijama BiH i koristi od realiziranih 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 sustav internih kontrola kojim se regulira uporaba telefona u institucijama BiH nije u cijelosti jasno i precizno definiran (pravila postoje, ali smatramo da nedostatno reguliraju ovo područje). Utvrdili smo kako uposleni na određenim pozicijama ne podliježu internim odlukama o kontroli potrošnje,



pa se u tim slučajevima ne izdaju rješenja niti podnose izvješća 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 cjeloviti 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 proračunskih sredstava.

Preporučamo Ministarstvu – Vijeću ministara da u cilju povećanja efikasnosti sustava internih kontrola preispita opravdanost potrošnje PTT usluga te definiira jasna i precizna pravila koja će osigurati da korištenje spomenutih usluga bude isključivo u poslovne svrhe (obvezno korištenje listinga) i da se na svim razinama odgovornosti definiiraju limiti, a sve u cilju racionalne potrošnje proračunskih sredstava. Pored unutarnjih rezervi za racionalizaciju, revizija sugerira razmatranje pitanja racionalizacije na tragu tržišnih uvjeta koje nude razni telecom operateri (primjerice: top tim usluge, total group, razne poslovne tarife i sl.) uz značajne uštede i potpunu kontrolu troškova.

Uporaba službenih vozila: Izdaci za uporabu 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.

Sustav internih kontrola kojim se regulira uporaba službenih automobila u institucijama BiH nije u cijelosti jasno i precizno definiran (pravila postoje, ali smatramo da nedostatan reguliraju 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 uposlenicima da njima raspolažu 24 sata na dan. Revizijom smo uočili kako su putni nalozi o uporabi službenih automobila kojim se vodi evidencija o potrošnji goriva i prijeđenim kilometrima, u određenim slučajevima, dosta neuredni i neažurni.

Ured za reviziju preporuča Ministarstvu - Vijeću ministara kreiranje i donošenja takvog sustava internih kontrola koji će osigurati racionalnu, ekonomičnu i transparentnu uporabu službenih automobila sa obveznom urednom evidencijom putnih naloga iz kojih bi se jasno vidjele relacije, pređeni kilometri i potrošnja goriva, kako bi se mogla kontrolirati namjenska potrošnja.

Sustav internih kontrola kojim se regulira uporaba službenih automobila je posebno značajan ako se u obzir uzme da institucije BiH raspolažu sa oko 1.500 službenih automobila, pa bi po mišljenju revizije trebalo preispitati opravdanost postojećeg voznog parka, a u cilju racionalizacije i efikasnosti trošenja proračunskih sredstava. Napominjemo kako je u tijeku 2009. godine na razini 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. proračunsku



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 proračuna 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 danoj informaciji najviše prostora se zakupljuje u Sarajevu 17.176 m² po prosječnoj cijeni od 26,36 KM što će za 2010. godinu iznositi 4.412.895 KM, Banja Luci 6.989 m² po prosječnoj cijeni od 24,71 KM što će teretiti proračun u 2010. godini u iznosu od 1.794.214 KM i Mostaru 7.371 m² po prosječnoj cijeni od 18,31 KM što će u proračunu za 2010. godinu iznositi 1.270.229 KM.

U 2010. godini, prema dostavljenim podacima i dokumentaciji od strane proračunskih korisnika, ukupno se zakupljuje 188.298 m², dok dodatno nedostaje 5.200 m² poslovnog prostora.

Za smještaj 1922 uposlena 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, zakupljuju po uposlenom u prosjeku 16 m², a u Mostaru 17 m², dok je prosječna kvadratura po uposlenom u Zgradi prijateljstva između Grčke i BiH između 6 i 7 m².

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 proračunu institucija BiH se navodi da je Ministarstvo već u proceduru usvajanja Vijeću ministara dostavilo Prijedlog odluke o odobravanju projekta nabave/izgradnje zgrada za smještaj institucija BiH kojim bi Vijeće ministara odobrilo projekt nabave, odnosno izgradnje tri objekta i to: u Banja Luci i Mostaru nabava objekta od po cca 2.000 m², realizacija projekta izgradnje objekta u Sarajevu površine od cca 10.000 m². Predložena Odluka je predviđala da se dio ovog projekta, odnosno početak realizacije projekta financira iz proračuna institucija BiH u kojem je osigurano 11.130.000 KM rezerviranja za kapitalna ulaganja.

Mišljenja smo da bi trebalo detaljno analizirati sve aspekte sačinjene informacije te da bi nadležne institucije trebale poduzeti 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 eliminiranje ove stavke u proračunu 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 uposlenom, 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 razini institucija BiH iznosili su 4.847.534 KM. Analiziranjem i revidiranjem troškova reprezentacije uočili smo kako ovi troškovi nisu regulirani dostatno jasno i precizno. Nema preciznih kriterija koje definiraju prigode u kojima se mogu koristiti javna sredstva za reprezentaciju, do koje razine po korisniku i po kojoj razini gostiju i poslovnih partnera. Nisu definirani kriteriji za davanje ovlasti, nisu definirani uvjeti za kupnju i primanje darova, a posebice nisu sustavno definirani uvjeti za izvješćivanje o korištenju reprezentaciji (mjesto, prigoda, vrijeme, nositelj 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 organiziranim večerama ili drugim poslovnim gozbama, itd.). Revizija smatra kako je detaljno izvješće o izvršenoj reprezentaciji (uključujući sve gore pobrojane elemente) ključni element u namjenskom i racionalnom trošenju javnih sredstava. Unutar testiranog uzorka kod određenih institucija BiH zamijećeno 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 (izvješća o izvršenoj reprezentaciji su dosta štura, nepotpuna ili čak u pojedinim slučajevima nisu niti napisana).

Ured za reviziju sugerira Ministarstvu - Vijeću ministara donošenje jasnih i preciznih pravila i procedura o troškovima reprezentacije sa gore pobrojanim elementima. Poseban se akcent stavlja na izvješće o izvršenoj reprezentaciji koje predstavlja dokumentirani 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 temeljem 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 uposlene na neodređeno vrijeme te da se u tim slučajevima vrlo često ne može utvrditi koji su to dodatni poslovi koji nisu definirani sistematizacijom radnih mjesta. Autorski honorari su isplaćivani i imenovanim članovima pojedinih Vijeća gdje je određen mjesečni iznos naknade, a revizijom je konstatiran prilično različit stupanj angažiranja pojedinaca, kao i nedostavljanje pisanih autorskih djela iako bi određeni angažman to zahtijevao.

Isplate temeljem autorskih honorara trebaju biti uvjetovane stvarnim obilježjima autorskog djela, a iznose za isplatu honorara je potrebno utvrđivati na temelju stvarnog stupnja angažiranja svakog pojedinca ukoliko se radi o određenom projektu.



Ugovori o djelu: Izdaci za usluge temeljem ugovora o djelu ostvareni su u ukupnom iznosu 5.873.217 KM, a temeljem ugovora o privremenim i povremenim poslovima u ukupnom iznosu 2.132.789 KM. Uočeno je da se po ugovoru o djelu u institucijama vršilo angažiranje 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 tim temeljem pojedina lica angažiraju cijelu godinu. U pojedinim institucijama se po ugovoru o djelu za obavljanje materijalno finansijskih poslova angažiraju osobe koje imaju zasnovan radni odnos u drugim institucijama BiH. Revizijom je utvrđeno da 12 institucija za unos obveza u ISFU sustav angažira osobe po ugovoru o djelu. Angažiranje po ugovoru o djelu za ovakvu vrstu poslova može predstavljati rizik za instituciju u smislu pravovremenog obavljanja poslova i nejasnog definiranja odgovornosti u obavljanju ovih poslova. Mišljenja smo da bi u cilju racionalizacije potrošnje, Ministarstvo trebalo poduzeti odgovarajuće aktivnosti i iznaći najbolje moguće rješenje za klijente koji za obavljanje materijalno - finansijskih poslova i unosa u ISFU sustav angažiraju osobe po ugovoru o djelu.

Po obrazloženjima pojedinih institucija, ugovori o djelu su zaključivani i uslijed nerealizirane dinamike upošljavanja, a uočeno je i da su se za obavljanje određenih poslova za rad u povjerenstvu zaključivali ugovori o djelu sa uposlenim, gdje su osim ugovorene neto naknade, vršene isplate temeljem putnih troškova (dnevnice, smještaj, prijevoz, ostali putni troškovi) te iste evidentirane u okviru pozicija putnih troškova uposlenih.

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

Preporuke:

- *Ured za reviziju preporuča Ministarstvu - Vijeću ministara da se na razini svih institucija preispita angažiranje temeljem ugovora o djelu u cilju efikasnosti poslovanja i usuglašenosti poslovanja sa zakonskim propisima, jer je kategorija ugovora o djelu propisana Zakonom o obligacijskim odnosima, kojim se propisuje pod kojim uvjetima i na koji način se zaključuju ugovori o djelu.*
- *S obzirom da se radi o poslovima u državnim institucijama, mišljenja smo da bi angažiranje temeljem 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 angažiranja.*

Kapitalna ulaganja: Ukupni izdaci za kapitalna ulaganja u 2009. godini iznosili su 60.369.967 KM. Tijekom revizije kapitalnih izdataka uočili smo određene probleme s kojima se susreću institucije u segmentu izgradnje građevinskih objekata, rekonstrukcije i investicijskog 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 uposlenih u instituciji poslovima koji nisu u izravnoj vezi sa zakonom utvrđenim zadacima institucije.

Tijekom revizije uočili smo kako se u dijelu kapitalnih izdataka kod većine proračunskih korisnika ne vrši kvalitetna analiza opravdanosti ulaganja proračunskih sredstava niti na



razini institucija postoje pravila potrošnje za ovo područje kako bi se osiguralo racionalno ponašanje korisnika proračuna. Također, uočili smo kako ne postoje pisane procedure glede ulaganja u tuđa osnovna sredstva.

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

Također, tijekom revizije uočili smo aktivnosti Ministarstva na kontroli iskaza klijenata o stupnju realizacije višegodišnjih kapitalnih izdataka koji su navedeni u izvješćima o izvršenju proračuna. Na ovaj način utvrđeni su pouzdaniji podaci o stupnju realizacije odobrenih ulaganja što je temelj za donošenje odluke o prijenosu nerealiziranih sredstava u novu proračunsku 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 izravno povezati sa kapitalnim ulaganjima, što u konačnici može dovesti do iskazivanja pogrešnih iznosa.

Preporučamo 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 temelj za praćenje izvršenja višegodišnjih kapitalnih ulaganja i namjenskog trošenja odobrenih proračunskih sredstava.

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

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

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

Nužno je da budu usuglašene odluke Vijeća ministara BiH o kriterijima za dodjelu sredstava sa Zakonom o proračunu institucija i međunarodnih obveza BiH, te da se uspostavi kvalitetna i učinkovita kontrola namjenskog i zakonitog trošenja sredstava. Preporučamo da se ovakav način financiranja izmijeni i da se



donesu zakoni koji će urediti sustav raspodjele sredstava koja predstavljaju grantove (podrške) raznim institucijama niže razine i osigurati kontrolu nad namjenskim trošenjem. Time bi raspodjela ovih sredstava koja su po veličini izuzetno značajna, imala svoje zakonsko uporište.

Javne nabave: S obzirom na učešće javnih nabava u ukupnom proračunu institucija BiH (na razini institucija BiH u tijeku 2009. godine putem javnih nabava realizirano je oko 170.000.000 KM proračunskih sredstava) te na važnost Zakona o javnim nabavama i njegove primjene kao pravnog okvira u svrhu razvoja pravične i aktivne konkurencije na tržištu roba i usluga, najefikasnijeg načina korištenja javnih sredstava te suzbijanju korupcije, Ured za reviziju je, u procesu financijske revizije i za 2009. godinu, značajnu pozornost posvetio primjeni Zakona o javnim nabavama i podzakonskih akata iz područja javnih nabava u namjeri da ukaže na najčešće nepravilnosti i propuste koji se dešavaju prigodom provođenja procedura javnih nabava s ciljem unapređenja procesa javnih nabava u institucijama BiH.

Kada je riječ o zakonodavnom usklađivanju sa legislativom Europske 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 nabavama bio je upućen u parlamentarnu proceduru ali isti nije prihvaćen od strane Parlamenta BiH.

Kada je u pitanju sama implementacija Zakona o javnim nabavama, konstatirano 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 nabava Vijeće ministara je u srpnju 2008. godine donijelo Odluku o provođenju postupka zajedničkih javnih nabavi za institucije BiH kojom je utvrđen postupak zajedničkih javnih nabava roba i usluga za institucije BiH i imenovano je Povjerenstvo za zajedničke nabave u institucijama BiH. Međutim, Povjerenstvo za zajedničke nabave za svog mandata nije uspjelo okončati procedure za sve nabave, postupci su okončani za samo nekoliko roba i usluga (računari, avio – karte, itd.)

Ovakav rezultat rada Povjerenstva za zajedničke javne nabave za potrebe institucija BiH imao je za posljedicu da je većina institucija BiH relativno kasno pokrenula vlastite procedure za navedene nabave 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 nabave od dobavljača koji su izabrani u ranijim godinama. Nadalje, izdvajamo najčešće nepravilnosti koje se javljaju u samom procesu provođenja javnih nabava: tenderska dokumentacija nije pripravljena sukladno odredbama Zakona i podzakonskim aktima, nije osigurana zadovoljavajuća, pravična i aktivna konkurencija, nije izabran odgovarajući postupak javnih nabava ili nedostatak adekvatnih i argumentiranih obrazloženja za provođenje odabranog postupka, nakon sklapanja ugovora sa izabranim dobavljačem ne vrši se kontrola ispunjavanja ugovorenih obveza, 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 proračunskih sredstava i ponašanje u duhu Zakona o javnim nabavama (osiguravanje maksimalne konkurentnosti i transparentnosti).



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

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

Mehanizmi koordinacije i administrativni kapaciteti glavnih učesnika u sustavu javnih nabava trebaju daljnje jačanje. Ovdje prije svega mislimo na i potenciramo ulogu Agencije za javne nabave i njene odgovornosti u pogledu praćenja i evaluacije praksi i procedura javnih nabava, kao i kontinuirane obuke osoblja zaduženog za realizaciju javnih nabava.

Skrivena materijalnost: Ovom prigodom želimo ukazati na jedan problem upravo u ovom konsolidiranom/zbirnom izvješću, a radi se o pojmu "skrivena materijalnost". Tijekom 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, uporabe službenih automobila, itd.

7. Upravljanje Jedinstvenim računom trezora

Na temelju prezentiranih informacija, upravljanje Jedinstvenim računom u praksi podrazumijeva skoro potpunu angažiranost 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 sustav (unošenje podataka o plaćanjima - uključujući i rokove plaćanja, te odobravanje plaćanja) su u djelokrugu rada proračunskog korisnika, a da proračunski 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, člankom 23. stavak 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju institucija BiH navedeno je kako slijedi: Ministarstvo ima pravo uvida u svu dokumentaciju, koja je temelj za izmirenje obveza proračunskog korisnika. Ministarstvo ima pravo i obvezu odbiti zahtjev koji nije sukladan zakonu, opsegu, strukturi i dinamici odobrenih proračunskih rashoda i koji nije utemeljen na odgovarajućim procedurama te o tome, bez odgađanja, obavijestiti proračunskog korisnika.



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

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

Viškovi sredstva koji su se javljali tijekom 2009. godine na JRT - u plasirani su putem Centralne banke BiH. Naime, do lipnja 2009. godine bila je obveza Ministarstva da slobodna sredstva plasira isključivo putem Centralne banke BiH, a sa izmjenama i dopunama Zakona o financiranju 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 financiranju institucija BiH predviđeno je postojanje investicionog menadžera za ove svrhe, međutim kako nam je saopćeno tijekom 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 razdoblju za račun Ministarstva vršila Centralna banka.

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

Inače, praksa je da se računi (namjenski) u okviru JRT otvaraju isključivo temeljem 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 temelju instrukcije prema kojoj su u 2009. godini postoje tri grupe klijenata koje pokrivaju uposlene osobe u Odsjeku, pri čemu je vršeno rotiranje osoba na plaćanjima po grupama klijenata tijekom godine.

Jedna od zadaća Odsjeka za upravljanje JRT-om je i sačinjavanje novčanih tokova tijekom godine na mjesečnoj razini u okviru kojih se vrši i razrada po tjednima. Navedeni planirani novčani tokovi obuhvaćaju planirane prihode i rashode po pozicijama, ali u okviru Odsjeka za upravljanje JRT-om ne raspolažu i ostvarenim приходima i rashodima po razdobljima iz planiranih novčanih tokova, što bi uveliko povećalo kvalitetu informacija koje služe za uspješnije planiranje novčanih tokova u budućnosti. To bi imalo značajnog utjecaja i na točnije utvrđivanje viškova sredstva koja nisu u određenom razdoblju 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 određeno vremensko razdoblje te sukladno tome vrši plasiranje (oročavanje) istih u cilju ostvarivanja prihoda u proračunu. Također smo utvrdili da se ne donose pojedinačne odluke o oročavanju



sredstva na određeno razdoblje, već da postoji samo nalog Centralnoj banci BiH u kojem se daje instrukcija koji iznos se želi plasirati i na koje razdoblje. Navedeni nalozi su potpisivani od strane ministra, zamjenika ministra i pomoćnika ministra za trezor.

Prema našim saznanjima, kontrolu fakturiranih 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.

Konstatirano je da u ranijem razdoblju 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 uvjeti 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 razdoblja ukupan iznos oročenih sredstava bez kamata iznosio oko 270,5 miliona KM, a da je na kraju razdoblja taj iznos bio 284,6 miliona KM. Naime, tijekom 2009. godine nije bilo novih prijenosa na oročenje izuzev iznosa od 95 miliona KM koji se odnosi na dobit Centralne banke BiH, ali je bilo tijekom 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 informirani, sa ostale tri poslovne banke još su u tijeku aktivnosti oko ugovaranja tehničkih detalja u svezi 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 izvršitelja plaćanja. Navedenom procedurom definirani su postupci svih plaćanja s JRT-a BiH preko poslovnih banaka i Centralne banke BiH, raspored izvršitelja koji vrše plaćanje i poravnanje stanja sredstva na transakcijskim računima kod banaka. Prema navedenoj instrukciji izvršitelji 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 proračunskog korisnika, odnosno Ministarstva u samom procesu kontrole.*
- *Potrebno je evidencije o kratkoročnim plasmanima novčanih sredstava sa JRT-a organizirati na transparentniji način kroz Glavnu knjigu trezora.*
- *Nužno je formalizirati 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 sustav uspoređivanja izvoda dostavljenih od strane banaka sa elektronskim nalogima danim 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

- *Nužno 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 proračunskih korisnika u ISFU sustav, a koji su sadržani u ugovoru (obzirom da se rokovi plaćanja ponekad vrednuju kao kriteriji za izbor najpovoljnijeg dobavljača u procesu javnih nabava, važno je da se isti dosljedno primjenjuje, jer se u suprotnom pored nepoštivanja klauzula ugovora derogira i cjelokupni proces izvršenih nabava).*

7.1. Izbor banaka za sredstva Jedinственог računa trezora

Revizijom nabave bankarskih usluga konstatirano 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 sredstava 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 cjelosti primijenilo Zakon o javnim nabavama pri provođenju same procedure nabave (princip jedan dobavljač za nabavu istovrsne robe ili usluge). Razlog za navedeno postupanje je kako smo informirani disperzija rizika (član 31. Zakona o financiranju 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 razdoblja 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 razdoblja od 60, 90 i 180 dana na godišnjoj razini.

Uvidom u dostavljene ponude uočeno je da su banke na različit način popunjavale tablicu koja se odnosi na ponuđene kamatne stope, a da je povjerenstvo vrednovalo 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 razdoblja oročavanja). Ostale banke ponudile su također godišnju kamatnu stopu po razdobljima za oročavanje, te novčani iznos kamate koju nude na godišnjoj razini.

Pri samoj evaluaciji ponuda povjerenstvo je preuzelo podatke iz dostavljenih ponuda poslovnih banaka i kompariralo 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 godišnjoj



razini. Kako iz ponuđene kamatne stope na godišnjoj razini proizlaze 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, izuzev uz obrazloženje da su podaci samo preuzeti i komparirani, 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 nabave do okončanja žalbenog postupka (žalba žalitelja je u potpunosti odbijena) što je utjecalo na značajno kašnjenje u okončanju postupka nabave odnosno zaključenje ugovora sa poslovnim bankama (ugovori zaključeni u mjesecu prosincu 2009. godine).

Prema prezentiranim informacijama, zaključeni ugovori o oročavanju sredstva sa četiri poslovne banke su na snazi od 1.1.2010. godine tako da su u tijeku 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 tijekom 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 tijeku. Uvidom u korespondenciju sa poslovnim bankama koja je još u tijeku (tri preostale banke) vidljivo je da banke nisu zainteresirane 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 nabavama) trebalo pri narednim nabavama bankarskih usluga razmotriti i druge modalitete provođenja procedure, na način da se istovremeno zadovolje pomenuti principi i odredbe Zakona o financiranju 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 nužno da se prigodom 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 pozornošću.*

Samo činjenica da je tenderom za LOT-2 traženo pet banaka, da se isto toliko kvalificiralo 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 angažiranja ostale tri banke po pitanju realizacije zaključenih ugovora o oročavanju sredstva i pri tome voditi aktivnu suradnju sa Pravobraniteljstvom BiH u rješavanju konkretnog pitanja.*

8. Popis sredstava i izvora sredstava

Provođenje procedure popisa sredstva i izvora sredstva predstavlja značajan problem za proračunske korisnike koji imaju na korištenju imovinu čiji status još uvijek nije riješen⁶. Ovo se prije svega odnosi na stalna sredstva i to kod onih proračunskih korisnika koji su nastali spajanjem entitetskih institucija iz dane 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 tijeku je realizacija izrade modula za stalna sredstva u Ministarstvu kojim će biti sva sredstva evidentirana kroz ISFU sustav, 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 imenovano je povjerenstvo i izvršen popis sredstava na računima JRT-a na dan 31.12.2009. godine. Povjerenstvo je sačinilo izvješće 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 izvješće razmatrano i usvojeno te da je donesena odluka o poduzimanju mjera shodno sadržaju istog.

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

Osim toga, kao odstupanja su u samom izvješću navedena stanja na računima koji se vode za potrebe Predsjedništva BiH (časnici za vezu u Hagu). Naime, do sačinjavanja izvješća o popisu povjerenstvo nije imalo podatke odnosno dokumentaciju o stanju na tim računima te podaci za iste nisu uneseni u izvješće. Tijekom revizije prezentirani su nam izvodi sa računa sva tri časnika za vezu na dan 31.12.2009. godine.

⁶ Revizija se nije upuštala u detaljniju analizu pitanja imovine s obzirom na poznatu činjenicu kako ovo pitanje na razini BiH još uvijek nije riješeno.



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

Konstatirano je da stanje kratkoročnih plasmana Ministarstva nije bilo moguće popisati 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.

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

Preporuke:

- **Potrebno je poduzeti aktivnosti u cilju utvrđivanja uzroka utvrđenih odstupanja prigodom popisa novčanih sredstva na računima JRT-a, kao i radnji u cilju otklanjanja istih.**
- **Smatramo da bi bilo nužno 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 uporabi od strane proračunskih korisnika, u budućnosti biti sve izraženiji, mišljenja smo da bi Ministarstvo -Vijeće ministara trebalo na sustavan 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 svezi sa evidentiranjem u Glavnoj knjizi trezora su sljedeća:

Stalna sredstva - klasa 0

Ministarstvo je donijelo Odluku o visini godišnjih stopa otpisa stalne imovine kod proračunskih korisnika⁷ sa stopama za obračun godišnje amortizacije koje treba da primjenjuju svi proračunski 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 izvješća za 2009. godinu. Osim dileme kod proračunskih 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 tijekom pojedinačnih revizija smo utvrdili i da određeni broj institucija nije bio obaviješten o donošenju Odluke. Sve pobrojano je utjecalo na to da knjiženja

⁷ 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)



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 pobrojana sva konta iz Glavne knjige trezora na kojima su knjižena stalna sredstva, što ukazuje na potrebu ažuriranja 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 pripreme radnje i u Odsjeku glavne knjige trezora i u institucijama, osim utvrđivanja početka primjene razumno ostaviti određeno prelazno razdoblje u kome se institucije mogu pripremiti. Također je na određeni način neophodno obavijestiti institucije o odlukama koje se objavljuju na web stranici kako bi sa njihovom primjenom bili pravovremeno upoznati.

Kratkoročne obveze i razgraničenja - klasa 3

U okviru kratkoročnih obveza i razgraničenja - klasa 3, u institucijama su, temeljem instrukcije Ministarstva⁹ evidentirane i obveze i izdaci za koje je provedena kompletna zakonom predviđena procedura javnih nabava u 2009. godini i zaključeni ugovori o nabavi 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 modificiranom računovodstvenom temelju nastanka događaja priznaju u momentu nastanka obveze iznosili smo i u ranijim izvješćima te smo u određenim opravdanim slučajevima, zbog specifičnosti odobravanja proračuna, evidentiranja putem ISFU sustava i do utvrđivanja kvalitetnijeg načina evidentiranja takvih obveza, preporučali postupanja po instrukcijama Ministarstva i kontrolu izvršenja temeljem rezerviranja u narednoj proračunskoj godini.

Temeljem podataka iz Glavne knjige trezora utvrdili smo da je u 2009. godini na odgovarajućem analitičkom kontu temeljem rezerviranja evidentiran iznos od 15.470.395 KM od čega su najveći iznosi knjiženi u nekoliko institucija: Ministarstvo obrane 9.618.996 KM, Državna agencija za istrage i zaštitu 364.233 KM, Ministarstvo financija 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 neizravno oporezivanje 1.978.327 KM. Tijekom pojedinačnih revizija utvrdili smo da se uglavnom radi o rezerviranjima na kapitalnim izdacima ali i na određenom broju pozicija tekućih izdataka pa između ostalog i na troškove reprezentacije i održavanja (Ministarstvo obrane), što po nama nije svrha spomenute instrukcije i rezerviranja za izdatke koji su planirani u proračunu i koji zbog opravdanih razloga nisu bili realizirani u godini u kojoj su planirani (npr. rok isporuke koji prelazi u narednu proračunsku godinu i sl.). Također smo utvrdili da je saldo analitičkog konta na kome je izvršeno rezerviranje izdataka Ministarstva obrane na dan 9.7.2010. godine iznosio 5.603.060 KM, što znači da do tog dana nisu dostavljeni ili proknjiženi računi temeljem zaključenih ugovora. Ovaj podatak može upućivati na pretpostavku da se iz proračuna za 2009. godinu financira i dio rashoda koji se odnose na 2010. godinu. Mada se nerealizirani iznos rezerviranja na kraju godine isknjižava i evidentira kao izvanredni prihod, rezerviranje velikog broja pozicija tekućih izdataka utiče na točnost izvješća o izvršenju proračuna konkretne institucije kao i na podatke o ostvarenim prihodima proračuna institucija.

⁹ Broj 01-08-16-8-1016-1/10 od 17.01.2010. godine



Osim toga, postoje i slučajevi da prigodom knjiženja rezerviranja 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 točnijeg prikazivanja izvršenja proračuna institucija, potrebno razmotriti prikladniji način rješavanja pitanja rezerviranja odobrenog proračuna (npr. prijenosom u narednu godinu nakon usvajanja izvješća o izvršenju ili na drugi prihvatljiv način).**
- **Preporučamo da se do utvrđivanja kvalitetnijeg načina praćenja takvih pozicija, uz godišnja izvješća koje dostavljaju proračunski korisnici zahtijeva dostavljanje informacije o pozicijama na kojima je izvršeno rezerviranje, namjeni i iznosima rezerviranja i to u propisanoj formi, tj. kroz obrazac ili tablicu koja bi bila sastavni dio obrazaca godišnjeg izvješća.**

Knjiženja određenih izdataka: Izvršenim revizijama kod proračunskih korisnika uočili smo da ne postoji jednoobraznost u knjiženju izdataka temeljem naknada za rad u povjerenstvima, 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.

Preporučamo da Ministarstvo, u suradnji sa proračunskim 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 tiskanje) se vrši na nekoliko analitičkih konta na ekonomskom kodu 6134 - Nabava 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.

Sugeriramo Ministarstvu da izvrši detaljnu analizu postojećeg kontnog plana i donošenje novog pravilnika o računovodstvu, sa jasnim naputcima o sadržini pojedinih konta iz kontnog plana kojim će se eliminirati mogućnost različitog knjiženja iste vrste izdataka. Osim toga, za sve slučajeve postojanja „duplih konta“ potrebno je sustavno 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. Financijsko izvješćivanje proračunskih korisnika

Godišnja financijska izvješća za 2009. godinu Ministarstvu su dostavile sve institucije s tim što pet proračunskih korisnika nije dostavilo izvješća u propisanom roku.

Nakon prijema godišnjih izvješća Odsjek za kontrolu i izvješćivanje i Odsjek za analizu planiranja i izvršenja proračuna su izvršili kontrolu ispravnosti i kompletnosti financijskih izvješća te je sačinjen tablični prikaz za svakog proračunskog korisnika pojedinačno. Na temelju sačinjenih pojedinačnih tabličnih pregleda nije sačinjena rekapitulacija, odnosno jedinstven tablični pregled iz kojeg bi se moglo utvrditi koji su najčešći nedostaci i nepravilnosti evidentirani u financijskim izvješćima proračunskih korisnika.

Iako je Ministarstvo dostavilo proračunskim korisnicima instrukciju o sačinjavanju godišnjih izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2009. godinu i održalo obuku za sve korisnike u cilju otklanjanja najčešćih nedostataka prigodom sačinjavanja godišnjih izvješća, kod skoro svih korisnika je Ministarstvo uočilo određene nepravilnosti i nedostatke u izvješćima. Odsjek za kontrolu i izvješćivanje je kontaktirao korisnike, uglavnom telefonom i elektronskim putem, u cilju otklanjanja nedostataka u izvješćima. Najčešće ispravke u financijskim izvješćima su tražene kod obrasca broj 6 (Pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava) i obrasca broj 4 (Posebni podaci o plaćama i broju uposlenih). Dva proračunska korisnika nisu dostavila ispravljena izvješća, iako su tražene ispravke po dostavljenim izvješćima.

Uočeno je kako su tekstualna obrazloženja u obliku analiza i zaključaka koja proračunski korisnici dostavljaju uz financijska izvješća uglavnom kratkog sadržaja i ne daju dovoljno informacija.

Smatramo da bi na temelju dosadašnjih iskustava Ministarstvo trebalo u Instrukciji za sačinjavanje godišnjih financijskih izvješća, koju svake godine dostavlja proračunskim 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 obveze po sudskim sporovima.

Proračunski korisnici su uz Izvješće o financijskom poslovanju na kraju 2009. godine dostavljali i Izvješće o radu institucije za 2009. godinu. Dostavljena izvješća su odložena uz dokumentaciju, ali se nisu vršile analize, što se očekuje u budućem razdoblju na bazi implementacije projekta programskog proračuna i angažiranjem kadrova u Sektoru za proračun.

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

Ministarstvo je izvršilo analizu tablica 6. – Pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava sa stanjem na dan 31.12.2009. dostavljenih od strane proračunskih korisnika te je utvrđena zapažanja istaklo u Izvješću o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2009. godinu. Na temelju 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 proračunski korisnici nisu dovoljno educirani u pogledu knjiženja vezanih za stalna sredstva te bi po tom pitanju Ministarstvo trebalo poduzeti određene aktivnosti na izradi instrukcija za proračunske korisnike.



U obrascima koje su korisnici proračuna dostavljali uz financijska izvješća Ministarstvu iskazan je indeks izvršenja proračuna u iznosu koji se odnosi na ukupan korigirani proračun, a ne na operativni proračun, jer je Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za 2009. godinu propisano da se podaci popunjavaju sukladno odobrenom proračunu (bez iskazivanja ušteda), što za posljedicu ima iskazivanje manjeg procentualnog iznosa kod izvršenja proračuna.

Tijekom 2009. godine Ministarstvu su upućivani zahtjevi za restrukturiranje proračunskih sredstava u okviru ukupno odobrenih sredstava u proračunu. U 2009. godini doneseno je ukupno 111 odluka o restrukturiranju sredstava unutar odobrenog proračuna proračunskog korisnika i 1 odluka o restrukturiranju rashoda u okviru ukupnog iznosa odobrenog u proračunu na izravnim transferima sa Jedinственог računa, a ukupan iznos restrukturiranih sredstava je 36.131.287 KM, što predstavlja 3,79% od ukupno realiziranog proračuna proračunskih korisnika. Analiziranje zahtjeva za restrukturiranje koje je provodilo Ministarstvo rezultiralo je u određenim slučajevima odustajanjem korisnika od zahtjeva ili značajnom izmjenom strukture podnošenjem novog ili izmijenjenog zahtjeva za restrukturiranje.

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

Sa tekućih na kapitalne izdatke restrukturirano je ukupno 14.879.841 KM temeljem ukupno 34 donesene odluke o restrukturiranju rashoda.

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

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

Također, projekcija proračuna tekućih izdataka treba biti utemeljena 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 nabave i donacije stalnih sredstava, kao i sve specifičnosti koje su evidentirane u praksi (npr. nabava sredstava uz naknadno ostvarivanje prava na povrat PDV-a i sl.).*
- *Nužno je pojačati kontrolu i poduzeti aktivnosti na dostavljanju detaljnih obrazloženja, analiza i zaključaka u tekstualnom dijelu koji proračunski korisnici dostavljaju uz financijska izvješća.*
- *Sugeriramo propisivanje krajnjeg roka za dostavljanje zahtjeva za restrukturiranje koji se odnose na restrukturiranje sa tekućih na kapitalne izdatke.*



Izravni transferi za izradu projektne dokumentacije za Koridor Vc: Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2009. godinu (članak 26.) određen je iznos od 18.200.000 KM za izmirenje obveza izrade projektne dokumentacije za Koridor Vc, način uplate transfera GSM operatera i izmirenje obveza prema ugovaračima nadležnim za plaćanje dokumentacije i ostala pitanja u svezi sa naplatom sredstava i financiranjem izdataka.

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

Planirana sredstva temeljem prihoda i izdataka nisu prikazana u tablicama *Bilanca prihoda po izvorima i namjonama* (Tablica 1.) i *Raspored prihoda i rashoda* (Tablica 3.) u Zakonu o proračunu institucija BiH dok su u Izvješću o izvršenju proračuna za 2009. godinu realizirani iznosi prikazani u pripadajućim tablicama na odgovarajućim pozicijama prihoda i izravnih transfera.

- *Mišljenja smo da spomenuta sredstva treba tretirati na isti način i prigodom planiranja proračuna i prilikom izvješćivanja o izvršenju proračuna, njihovim obuhvaćanjem kroz tablice ili putem posebnog prikazivanja naplate i trošenja spomenutih sredstava*
- *Na temelju iskustva iz provedenih revizija projekata kod kojih su tehničko praćenje projekata odvojeni od knjigovodstvenog evidentiranja, preporučamo da se najmanje jednom godišnje izvrši sravnjenje 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 Izvješću o izvršenju proračuna 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 izvješću o izvršenju proračuna za 2009. godinu (Tablica 7. Izvješća o izvršenju proračuna). Istim izvješćem je predviđen raspored ostvaren viška prihoda za sljedeće namjene:

- 4.588.013 KM namjenski se prenosi u Proračun 2010. godine za višegodišnja kapitalna ulaganja;
- 15.583.875 KM namjenski se prenosi u Proračun 2010. godine za Fond za povratak-udružena sredstva;
- 4.178.072 KM se prenosi proračunskim korisnicima;
- 1.409.863 KM se usmjerava za narednu godinu u tekuće pričuve Proračuna institucija BiH.



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

U ukupan iznos prihoda je, 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.

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 Izvješću 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 приходima)	4.009.452
5.	Ukupno akumulirani višak prihoda	272.616.935

Sustavom knjiženja u Glavnoj knjizi trezora još uvijek nisu osigurana točna iskazivanja akumuliranog viška prihoda nad rashodima pa revizija nije u mogućnosti potvrditi točnost 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 rezerviranje za namjene financiranja 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 pričuva, namjenska rezerviranja) zahtjevima proračunskog poslovanja ali i potrebama sačinjavanja izvješća na temelju zvaničnih knjigovodstvenih evidencija a ne temeljem tablica koje su računski točne ali nemaju podlogu u Glavnoj knjizi trezora. Time će se stvoriti uvjeti i za točno utvrđivanje proračunske pričuve te njeno uvećanje za iznos ostatka obračunskog viška prihoda nad rashodima ili umanjeње za iznos manjka prihoda nad rashodima. U Tablici 7a Izvješća o izvršenju proračuna 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 (Tablica 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 pristojbe Reg.agencije za kom. iz 2008.	11.032.153			
2.2.	Prijenos ostatka prihoda pristojbi 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 - Državno regulatomo povjerenstvo 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 rezerviranja sredstava za Projekt rekonstrukcije i obnove (HiPERB)- Odluka VM 53/09	3.569.016			3.569.016
6.	Namjenska sredstva sukladno članku 11. Zakona o proračunu	8.699.492			8.699.492
7.	Prenesena višegodišnja kapitalna ulaganja iz 2008. za proračun 2009.	16.312.235			16.312.235
8.	Preneseni namjenski raspoređeni prihodi za proračun 2009. (Tablica 1)	102.000.000			102.000.000
9.	Preneseni neraspoređeni višak prihoda iz 2008. u pričuve 2009. godine	40.927.250			40.927.250
II	UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BiH (Tablica 2.)			952.589.375	952.589.375
III	AKUMULIRANI VIŠAK PRIHODA (I - II)				272.616.935
	RASPORED AKUMULIRANOG VIŠKA PRIHODA				272.616.935
IV	Ukupna namjenska rezerviranja (1+2+...+4)	220.920.410	90.681.540	65.098.895	245.270.370
1.	Namjenska rezerviranja	43.484.578	37.142.531	31.731.774	47.662.650
1.1.	Namjenska sredstva - tehničke pristojbe 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 pristojbi 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 rezerviranja 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 sukladno članku 11. Zakona o proračunu	8.699.492		7.100.644	1.598.848
2.	Prenesena višegodišnja kapitalna ulaganja iz 2009. za Proračun 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 Proračun 2010. (Tablica 1)	121.000.000			121.000.000
5.	PRIJENOS AKUMULIRANOG VIŠKA PRIHODA U PRIČUVE 2010. GODINE (III-IV)				27.346.565



12. Sistematizacija radnih mjesta i upošljavanje u institucijama BiH

Broj uposlenih 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 uposlenih. Analizom dinamike i procesa upošljavanja 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 upošljavanja državnih službenika, kao i značajan broj nepravilnosti u procesu upošljavanja.

Uočene nepravilnosti u procesu upošljavanja se odnose uglavnom na angažiranje uposlenika 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 sukladno članku 16. Zakona o radu u institucijama BiH prelazile u stalni radni odnos.

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

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

U određenim slučajevima je vršeno raspisivanje javnog natječaja te izvršen prijem većeg broja zaposlenika na određeno vrijeme iako se radilo o sistematiziranim radnim mjestima te smo mišljenja da u takvim slučajevima nije primjereno raspisivanje javnog natječaja za prijem uposlenika na određeno vrijeme jer nisu ispunjeni uvjeti iz članka 16. stavak 3. Zakona o radu u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 7/05, 48/05) koji za ovakve slučajeve predviđa obavljanje izvanrednih, 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 izvršitelja za određene poslove ne posvećuje dovoljno pozornosti i kako nema dovoljno utemeljenih analiza koje bi potkrijepile usvojeni broj izvršitelja.

Preporuka:

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



13. Tekuća pričuva

Proračunom za 2009.g. odobrena su ukupna rezerviranja u iznosu 8.570.000 KM (Tablica 99992 *Rezerviranja*). U izvješću o izvršenju proračuna institucija i međunarodnih obveza BiH za 2009. godinu se navodi da su proračunom institucija BiH za 2009. godinu odobrena: rezerviranja za tekuću pričuvu 3.034.000 KM, rezerviranja za kapitalna ulaganja 2.000.000 KM i rezerviranja za nove institucije 3.536.000 KM⁹ (Tablica 99992 *Rezerviranja*).

U 2009. godini su realizirana sredstva tekuće pričuve u ukupnom iznosu 2.949.430 KM. Od tog iznosa raspoređeno je 740.444 KM na ekonomske kategorije proračunskih korisnika temeljem odluka Vijeća ministara, dok 2.208.895 KM predstavlja izravno korištenje tekuće pričuve temeljem pojedinačnih odluka Vijeća ministara, kao i pojedinačnih odluka predsjedatelja i dva zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara.

Realizirani iznos tekuće pričuve od 2.208.895 KM sastoji se iz sljedećih iznosa:

- 1.371.200 KM je transferirano pojedincima i neprofitnim organizacijama temeljem Odluke Vijeća ministara br. 147/09 od 2.7.2009. koja je donesena temeljem kriterija i provedenog postupka javnog konkursa od strane Ministarstva civilnih poslova, a sukladno čl. 15. St. 2. i 4. Zakona o proračunu institucija BiH za 2009. godinu. Odlukom su raspoređena sredstva neprofitnim organizacijama i pojedincima za 2009. za ukupno 258 subjekata. Sukladno Odluci, korisnici sredstava su bili dužni dostaviti izvješća o namjenskom utrošku sredstava Ministarstvu civilnih poslova i Ministarstvu. Revizijom je utvrđeno da je ovim temeljem samo 57 korisnika dostavilo izvješće o utrošku Ministarstvu.
- 342.695 KM je realizirano temeljem pojedinačnih odluka predsjedatelja i dva zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara kojima je sukladno članak 15. stav 3. Zakona o proračunu institucija BiH za 2009. odobrena uporaba sredstava za interventno korištenje i odlukom Vijeća ministara propisano da predsjedatelj i dva zamjenika predsjedatelja mogu raspolagati iznosom od po 114.266 KM na godišnjoj razini. Po temelju raspolaganja ovim iznosima nisu utvrđeni kriteriji za dodjelu sredstava.
- 495.000 KM je realizirano temeljem pojedinačnih odluka Vijeća ministara. Nije utvrđeno na temelju kojih kriterija su dodijeljena ova sredstva jer je člankom 15. stav 2. Zakona o proračunu institucija BiH za 2009. propisano da Vijeće ministara može iz sredstava pričuve odobriti transfere neprofitnim organizacijama ili pojedincima najviše do 16% iznosa sredstava pričuve iskazane u Rasporedu prihoda po proračunskim korisnicima, što za 2009. godinu iznosi 1.371.200 KM, a što je temeljem Odluke Vijeća ministara br. 147/09 dodijeljeno neprofitnim organizacijama.

⁹ U Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2009. (Sl. glasnik BiH, br. 7/09) u Tablici br. 3, u okviru Tablice 99992 – Rezerviranja, pod rednim brojem 3. – Rezerviranja za nove institucije, se navodi iznos od 3.500.000 KM. Po ovom uočenom odstupanju, na naš zahtjev dostavljena nam je u tijeku 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 KM (npr. Odluke VM koje su bazirane na utvrđivanju procenta od 16% i 4% od iznosa rezerve iskazane u rasporedu prihoda po proračunskim korisnicima).



Preporuka:

- **Potrebno je utvrditi kriterije na temelju svih vrsta dodjele sredstava iz tekućih pričuva sa posebnom pozornošću da pojedinačne odluke Vijeća ministara budu u okviru odobrenog iznosa sredstava koji se može dodijeliti neprofitnim organizacijama, a što je propisano Zakonom o proračunu.**
- **Sugeriramo insistiranje na obveznom dostavljanju izvješća o utrošku dodijeljenih sredstava ukoliko je isto propisano odlukom.**

14. Neangažiranje kreditnih sredstava i plaćanje naknade na neangažirana sredstva

Prema podacima Ministarstva u razdoblju 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 izravna zaduženja entiteta koja iznose 145.309.958 KM). Od ukupno ugovorenog iznosa vanjskih kredita iskorišteno je 6.461.632.291 KM, a očekuje se angažiranje 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 nositelj obaveze; 110.566.035 KM – izravni 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 neangažirana sredstva (*commitment fee*)¹⁰, provizija - troškovi plaćanja) u spomenutom razdoblju iznose 1.285.483.290 KM, dok isti za 2009. godinu iznose 95.052.182 KM. Ovisno o kreditnim aranžmanima po određenim kreditima je, sukladno uvjetima kreditora, ugovorom predviđeno i plaćanje naknade (tzv. *commitment fee*) na neangažirana 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 angažiranjem sredstava te da se najveći iznos plaća u prvim obračunskim razdobljima kada je najmanje sredstava angažirano.

Temeljem naprijed navedenog može se zaključiti da neadekvatno korištenje sredstava kredita, kao što su neispunjavanje određenih preduvjeta za angažiranje sredstava, nepraćenje ugovorene dinamike u angažiranju sredstava i sl. može za posljedicu imati plaćanje dodatnog iznosa ove naknade, koji se ne bi platio da su svi uvjeti pravovremeno ispunjeni i da je ugovorena dinamika korištenja sredstava ispoštovana.

Ministarstvo raspolaže podatkom da je ukupan iznos plaćene naknade za neangažirana 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 suradnji sa nadležnim institucijama uključenim u realizaciju kredita (korisnicima kredita, resornim ministarstvima u entitetima, jedinicama za implementaciju projekata) trebali pokrenuti aktivnosti na detaljnoj analizi temeljem angažiranja sredstava kredita te pokušati doći do saznanja

¹⁰ Commitment fee – naknada na odobrena a ne angažirana kreditna sredstva



koliki je iznos plaćenog dodatnog iznosa naknade za neangažirana sredstva koji se nije morao platiti, kao i koji su razlozi doveli do toga.

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

Preporučamo poduzimanje aktivnosti nadležnih sektora Ministarstva u suradnji sa ostalim nadležnim organima na detaljnoj analizi angažiranja i korištenja sredstava po ugovorenim vanjskim kreditima sa posebnim osvrtom na plaćanje 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 temelju. Navedeni sudski sporovi, čiju je vrijednost teško točno procijeniti, predstavljaju potencijalne obveze visokog rizika i mogu imati znatnog utjecaja na proračun i financijska izvješća. Utvrdili smo da Ministarstvo ne raspolaže informacijama o okvirnoj vrijednosti sudskih sporova na razini institucija BiH. Kao rezultat navedenog je i izvršeno restrukturiranje rashoda sa izravnih transfera na obveze po pravomoćnim sudskim presudama u iznosu od 900.000 KM. Obzirom kako su ovo potencijalne obveze koje bi se, eventualno, naplatile iz proračuna institucija BiH, nužna je suradnja između institucija BiH i Ministarstva. U Ministarstvu ne postoji adekvatna kontrola temeljem isplata sa Jedinственog računa trezora BiH izvršenih temeljem 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, preporučamo da Ministarstvo u suradnji sa Pravobraniteljstvom i drugim institucijama BiH, propiše način izvješćivanja kroz dostavljanje analiza izvršenja proračuna uz godišnja izvješća (ili neki drugi odgovarajući način izvješćivanja) od strane proračunskih korisnika o potencijalnim obvezama koje bi se eventualno isplatile iz proračuna institucija BiH. Po mišljenju revizije, Ministarstvo bi trebalo napraviti detaljnu analizu isplaćenih sredstava u 2009. godini temeljem izvršenih presuda sa posebnim osvrtom na točnost obračunatih kamata.

16. Informacijski sustav

Revizija je svojim postupcima izvršila uvid u funkcioniranje informacijskog sustava Ministarstva. Utvrđeno je da većina preporuka naznačenih u prethodnim izvješćima nije realizirana. Ministarstvo nije usvojilo analizu rizika niti kreiralo *interfejs* između sustava za centralizirani obračun i isplatu plaća (COIP) i informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU), dokumentaciju koja se odnosi na opise za instalaciju i administraciju postojećih informacionih sustava, planove razvoja, sigurnosti i oporavka sustava, i



procedure za kreiranje rezervnih kopija. Kreiran je ali nije usvojen Pravilnik pristupa udaljenih korisnika informacijskom sustavu. 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 sustava, tehnička i korisnička dokumentacija, testiranja) koju su razvili vanjski dobavljači nije kreirana. Nedostatak dokumentacije može da generira probleme u funkcioniranju i održavanju, dodatne troškove i prekoračenja rokova. Kako se financijsko poslovanje svih proračunskih korisnika oslanja na ISFU i na COIP od kojih praktično zavisi cjelokupno poslovanje može se zaključiti da je visok rizik uporabe ovih informacijskih sustava. Revizija je uočila nedostatak analize rizika kao polazne osnove za kvalitetno planiranje, održavanje i razvoj informacijskih sustava.

Pored svega prethodno navedenog, konstatali smo napredak u pogledu funkcioniranja ISFU sustava. Ministarstvo je uradilo neophodnu nadogradnju ISFU sustava na novu verziju baze podataka i aplikacije, testiralo sve funkcionalnosti za nadograđeni i tako unaprijedilo postojeći sustav. Sljedeća aktivnost na ovom projektu je testiranje procedura oporavka i povrata podataka. Utvrđeno je da navedeni proces nadogradnje nije dokumentiran i da treba implementirati novi sustav za kreiranje rezervnih kopija. Prema Odluci Vijeća ministara iz studenog 2008. godine Ministarstvo je dobilo suglasnost za proširenje ISFU sustava. U prvoj fazi proširenja trebalo je nabaviti potrebne softverske licence i implementirati odgovarajuće module za potrebe Ministarstva obrane i Ministarstva financija i trezora. Naknadno odobrena sredstva iz tekućih pričuva u 2008. godini iskorištena su za nabavu spomenutih licenci, ali ne i za implementaciju dodatnih modula. U tijeku je implementacija dodatnih modula za praćenje stalnih sredstava i za praćenje zaliha i sitnog inventara na ISFU. Implementacija dodatnih modula zahtijeva unaprjeđenje komunikacija kako bi se ISFU kvalitetnije koristio u perspektivi. Spomenuti proces unaprjeđenja komunikacija zahtijeva velika financijska 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 informacijskog sustava. Istu bi bilo korisno provesti naročito sa aspekta nadgledanja i procjene performansi postojećih informacijskih sustava. Mišljenja smo da treba izvršiti analizu optimizacije i upravljanja sustavima COIP i ISFU te predložiti mjere za unaprjeđenje istih i na taj način smanjiti rizike kontinuiranog poslovanja.

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

- *napraviti analizu rizika postojećih informacionih sustava (ISFU i COIP) sa pregledom mogućih utjecaja rizika na poslovne procese i ciljeve;*
- *testirati procedure za oporavak i povrat podataka nedograđenog ISFU sustava;*
- *realizirati ranije definirane preporuke koje se odnose na dokumentiranje postojećih sustava; kreirati dokumentaciju koja se odnosi na detaljne opise za instalaciju i administraciju ISFU i COIP sustava, plan daljnjeg razvoja informacionog sustava, plan sigurnosti informacionog sustava i plan oporavka u slučaju pada sustava;*



- *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 sukladno poslovnim zahtjevima, na vrijeme i u okviru razumnih troškova;*
- *implementirati novi proces kreiranja rezervnih kopija na ISFU i COIP sustavu i kreirati i usvojiti procedure;*
- *kreirati interfejs koji omogućuje automatski unos fakture iz sustava COIP u ISFU sustav te time ubrzati proces i smanjiti mogućnost greške prilikom ručnog unosa;*
- *usvojiti pravilnik pristupa udaljenih korisnika informacionom sustavu;*
- *završiti projekt implementacije dodatnih modula za praćenje stalnih sredstava i za praćenje zaliha i sitnog inventara na ISFU sustav; pravovremenom implementacijom omogućiti kvalitetniji sustav 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 sustava i na taj način optimizirati performanse infrastrukture i resursa informacionog sustava;*
- *dati preporuke daljnjeg unapređenja ISFU sagledavanjem mogućnosti za implementaciju novih modula kao što su modul za planiranje proračuna i/ili modul za praćenje javnog duga;*
- *predložiti mjere za unapređenje sustava (nabavom rezervnih servera, virtuelizacijom sustava ili implementacijom udaljene rezervne lokacije) i time smanjiti mogućnost prekida poslovnih aktivnosti i zaštititi poslovne procese od efekata većih grešaka ili katastrofa informacionih sustava i osigurati pravovremeni nastavak poslovanja.*

16.1. Centralizirani obračun plaća - COIP

Informacioni sustav za centralizirani obračun i isplatu plata (COIP) ne funkcionira u svim segmentima obrade dovoljno kvalitetno te smatramo da bi postojeći COIP trebalo unaprijediti. Ranije definirane preporuke koje su se odnosile na pravovremenu realizaciju novog ugovora za podršku sustavu COIP, analizu kvaliteta i funkcionalnosti sustava te optimizaciju i unapređenje rada istog nisu realizirane. Realizirana nabava hardvera za sustav COIP, zahtijevana od strane dobavljača koji pruža podršku spomenutom sustavu, doprinijela je unapređenju rada ali ne u dovoljnoj mjeri. Mišljenja smo da se treba pristupiti softverskoj optimizaciji sustava kao konačnom rješenju ili implementaciji novog sustava. Prema ugovoru sa dobavljačem aplikacije, Ministarstvo nema pristup izvornom 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 tijeku je procedura nabave novog sustava za obračun i isplatu plaća za Ministarstvo obrane BiH. Ukoliko se sustav pokaže kvalitetnim nakon testiranja, može se u budućnosti prilagoditi da bude sustav za centralizirani obračun i isplatu plaća za sve proračunske korisnike.

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

- izvršiti analizu kvaliteta rada i funkcionalnosti postojećeg COIP sustava 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 sukladno poslovnim zahtjevima, na vrijeme i u okviru razumnih troškova;
- sagledati mogućnost da se implementacija novog sustava za obračun plaća za Ministarstvo obrane BiH iskoristi kao buduća osnova za razvoj sveobuhvatnog COIP sustava te na taj način riješiti probleme optimizacije, administracije i održavanja postojećeg COIP sustava.

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

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

- realizirati ranije date preporuke koje se odnose na sustavnu kontrolu promjena unosa i provjeru koeficijenata i funkcionalnost da institucije mogu odštampati izvješće o unesenim plaćama odmah nakon unosa i isti potpisati;
- razmotriti mogućnost automatskog obračuna oporezivog i neoporezivog dijela primanja, u sustavu COIP, za vanjske suradnike iz Federacije BiH koji rade po ugovoru o djelu te time smanjiti mogućnost greške prilikom ručnog računanja i unosa podataka u COIP od strane proračunskih 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 uposlenima u institucijama BiH, proces je u cijelosti kontroliran jer je uočen veći broj zahtjeva, te je nakon provedene kontrole odbijen značajan broj zahtjeva.

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



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

Preporuka:

- *Bilo bi nužno na temelju 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 proračunskih korisnika.*
- *Smatramo za potrebnim da se razmotri tehnička mogućnost vezivanja svih primanja po uposlenom za JMB istog, na način da se unosom matičnog broja uposlenika mogu vidjeti sva primanja po kategorijama tijekom proračunske godine.*
- *Kao i u drugim segmentima, i u segmentu plaća i naknada bilo bi nužno jasno razgraničiti odgovornost proračunskog korisnika, odnosno Ministarstva kada su u pitanju unos, odobravanje, isplata izdataka za plaće i naknada uposlenih u institucijama BiH.*



17. Sažetak

Ured za reviziju izvršio je reviziju izvršenja proračuna 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 izvješća revizije, ali dio preporuka još uvijek nije realiziran (detaljnije vidjeti u točki 2.).
- Tijekom revizije uočili smo nedostatke i nepravilnosti u potrošnji proračunskih sredstava koje upućuju na zaključak kako sustav internih kontrola na razini institucija BiH nije na zadovoljavajućoj razini. Slabosti sustava se ogledaju u nedostatku podzakonskih akata za određena područja potrošnje, nedovoljno jasnim postojećim pravilima potrošnje, nedosljednosti u primjeni važećih pravila, kašnjenju u formiranju SHJ, nedovoljnoj podršci radu postojećih internih revizija kao i nejasnim odgovornostima u pogledu kontrole potrošnje između Ministarstva financija i trezora i samih korisnika (detaljnije vidjeti u točki 3.).
- Proces planiranja i donošenja proračuna institucija BiH nije u cijelosti zadovoljavajući, mada ima određenih unapređenja u odnosu na prošlo razdoblje. Najvažnije je istaknuti da još uvijek ne postoji cjelovita usklađenost između planiranog - odobrenog proračuna i plana i programa rada institucija (detaljnije vidjeti u točki 4.).
- Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda - troškova uočili smo određene propuste i nedostatke, posebice u sustavu internih kontrola koji reguliraju potrošnju kako roba tako i usluga. Revizija je posebnu pozornost obratila na kategoriju značajnijih troškova što je detaljno obrađeno u točki 6. izvješća.
- Upravljanje Jedinostvenim računom trezora u praksi podrazumijeva skoro potpunu angažiranost 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 točki 7.).
- U proceduri izbora banaka za sredstva Jedinostvenog računa trezora uočeni su određeni nedostaci koji su utjecali na izbor banaka (detaljnije vidjeti u točki 7.1.).
- Krajem 2009. godine od strane Ministarstva donesena odluka o načinu obračuna amortizacije koja nije dostavljena proračunskim korisnicima nego je samo objavljena na web stranici Ministarstva. Zbog kratkog roka za poduzimanje 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 točki 8.).
- Revizijom Glavne knjige trezora uočene su određene slabosti kod evidentiranja rezerviranja i određeni nedostaci u kontnom planu (detaljnije vidjeti u točki 9.).
- U procesu financijskog izvješćivanja proračunskih korisnika uz izvješća se ne dostavljaju detaljna obrazloženja, analize i zaključci o potrošnji proračunskih sredstava. Zahtjevi za restrukturiranje sa tekućih na kapitalne izdatke se dostavljaju kasno (detaljnije vidjeti u točki 10.).



- Sustavom knjiženja u Glavnoj knjizi trezora još uvijek nisu osigurana točna iskazivanja akumuliranog viška prihoda nad rashodima pa revizija nije u mogućnosti potvrditi točnost iskazanog iznosa, osim u dijelu koji se odnosi na višak prihoda nad rashodima za 2009. godinu (detaljnije vidjeti u točki 11.).
- Za dodjelu sredstava tekuće pričuve nisu utvrđeni kriteriji, a veliki broj korisnika sredstava nije dostavio izvješće o utrošku sredstava (detaljnije vidjeti u točki 13.).
- Za korištenje vanjskih kredita nije izvršena analiza koliki je iznos plaćenog dodatnog iznosa naknade za neangažirana sredstva (*commitment fee*) koji se nije morao platiti, kao i koji su razlozi doveli do toga (detaljnije vidjeti u točki 14.).
- Nedostaju podaci o okvirnoj vrijednosti sudskih sporova na razini institucija BiH (detaljnije vidjeti u točki 15.).
- U informacijskom sustavu i sustavu centraliziranog obračuna plaća uočen je značajan broj nedostataka, a većina preporuka iz prethodnog revizijskog izvješća nije realizirana (detaljnije vidjeti u točki 16. i 16.1.).

Tijekom revizije nastojali smo identificirati značajnije nedostatke i propuste u poslovanju institucija BiH, što smo i prezentirali u našem Izvješću. Napominjemo kako smo pozornost posvetili iznalaženju i davanju odgovarajućih preporuka (Izvješće 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 poboljšati, odnosno na znatno višu razinu podići kvaliteta poslovanja i financijska disciplina institucija BiH i osigurati transparentno i zakonito trošenje javnog novca.

III. KORESPONDENCIJA

Ministarstvu i Vijeću ministara je uručen Nacrt izvješća 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 izvješća o reviziji koji se odnose na točke: 2, 5, 7, 7.1, 9, 10, 13 i 16.1.

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



Rukovoditelj revizijskog tima:

Miro Galić, viši revizor

Članovi revizijskog tima:

Snježana Baštinac, viši revizor

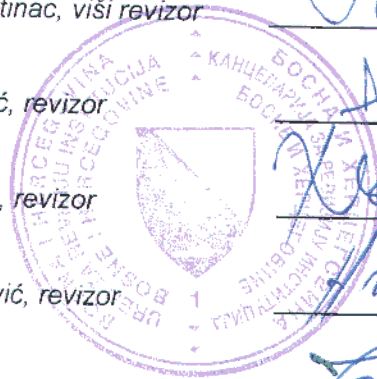
Aida Selimović, revizor

Nedžad Hajtić, revizor

Hrvoje Tvrtković, revizor

Jasna Česir, pomoćni revizor

Slaviša Vuković, IT revizor





Privitci:

Tablica 1. - PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANCIRANJA							
R.b.	IZVORI I NAMJENA PRIHODA	Ekonomski kod	Proračun za 2009.	Izvršenje 2009.	Izvršenje 2008.	Razlika (5-4)	Index 5/4
1	2	3	4	5	6	7	8
A	PRIHODI I POMOĆI ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA BiH						
I	Prihodi sa JR UINO za financiranje 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 pristojbi i naknada	7220	43.200.000	27.654.455	39.544.623	-15.545.545	64
	1.1. Prihodi od administrativnih pristojbi u BiH		17.000.000	15.408.391	17.007.330	-1.591.609	91
	1.2. Prihodi od administrativnih pristojbi u DKP mreži		16.500.000	7.667.047	13.956.971	-8.812.953	47
	1.3. Prihodi od knjižica za putovnice u BiH		7.500.000	3.517.986	6.432.488	-3.982.014	47
	1.4. Prihodi od knjižica za putovnice u DKP mreži		2.200.000	1.041.031	2.147.834	-1.158.969	47
	2. Prihodi od posebnih naknada i pristojbi	7220	31.278.000	30.048.064	29.789.501	-1.229.936	96
	2.1. Prihodi Regulatorne agencije za komunikacije (pristojbe i naknade)		11.265.000	10.789.630	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 pristojbi 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 osobnih 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 vetinarstvo BiH		2.944.000	2.757.856	2.847.719	-186.144	94
	3.2. Prihodi Konkurencijskog vijeća BiH		505.000	762.023	633.180	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		726.000	613.409	593.866	-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 mjeriteljstvo 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 akreditiranje BiH		148.000	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	59.916.614	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 tečajnih razlika		6.969.000	5.217.804	13.893.317	-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 BiH/MAC)		0	21.294	427.718	21.294	
	6. Donacija Agenciji za statistiku-Brčko distrikt BiH		100.000	100.000	100.000	0	100
	7. Donacija Međun. povjerenstva 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 sustav CIK-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 Povjerenstvo 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 Podromanja Sokolac			3.320.596	0	3.320.596	
	21. Ostale donacije			1.861.787	12.965.711	1.861.787	
	22. Grantovi-donacije drugih nivoa vlasti			1.425.085		1.425.085	
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	
	UKUPNO A (I-V)		932.423.000	877.599.314	873.387.931	46.176.314	105
B	OSTALO FINANCIRANJE I PRIMICI						
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
	UKUPNO A+B (I-VII)		1.035.358.000	978.349.198	874.112.058	-57.008.802	94
C	PRIHODI ZA SERVIS VANJSKOG DUGA BIH						
	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
	UKUPNO C (1+2+3+4)		383.988.000	247.971.177	232.862.034	-136.016.823	65
	UKUPNI PRIHODI I FINANCIRANJE ZA INSTITUCIJE BIH I SERVISIRANJE MEĐUNARODNIH OBEZA BIH (A + B + C)		1.416.663.000	1.225.222.213	1.106.682.732	-195.708.625	86

* Tablica je preuzeta iz izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2009. godinu



Tablica 2. - ANALITIČKI PREGLED UKUPNIH RASHODA OSTVARENIH NA RAZINI INSTITUCIJA BIH U 2009. GODINI SA ZAPAŽANJIMA REVIZIJE

Vrsta rashoda	Ukupni rashodi u 2009. god.	Zapažanja revizije kod pojedinačnih stavki rashoda
Neto plaće	311.634.411	Regulirano 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, nehamonizirani entitetski propisi kod naknade za vrijeme porodiljnog bolovanja uzrokuju različite naknade u zavisnosti od prebivališta zaposlenih žena. Detaljnije u točki 6., strana 17. Izvješća.
Porezi i doprinosi na plaće	193.460.223	Definirano entitetskim propisima, a zbog različitosti propisa i u ovisnosti od prebivališta zaposlenog u praksi dolazi do različitog obračuna neto plaće za isto radno mjesto. Detaljnije u točki 6., strana 17. Izvješća.
Bruto plaće i naknade	505.094.634	
Naknade za prijevoz s posla i na posao	25.529.114	Regulirano odlukom Vijeća ministara od 1.1.2009. godine.
Naknade troškova smještaja dužnosnika	9.375.775	Regulirano odlukom Vijeća ministara broj 339/09 od 20.8.2009. godine.
Naknade za odvojen život	15.097.557	Nije bilo regulirano podzakonskim aktom u 2009. godini.
Naknade za rad u povjerenstvu	967.540	Retroaktivna primjena Odluka o naknadama, utvrđivanje mjesečnog iznosa naknade bez postojanja mjerljivih rezultata. Detaljnije u točki 6., str. 20. Izvješća
Naknade za topli obrok tijekom 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 razini institucija BiH.
Regres za godišnji odmor	13.174.398	Isplaćeni iznos naknade po uposlenom 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 mirovinu	3.040.593	Regulirano Odlukom VM broj 173/09 od 17.6.2009. godine.
Jubilarne nagrade za stabilnost u radu i darovi djeci	332.380	Regulirano Odlukom VM broj 167/09 od 17.6.2009. godine (do tada nije bilo regulirano).
Pomoć u slučaju smrti ili teže bolesti	2.341.742	Regulirano Odlukom VM broj 179/09 od 02.7.2009. godine (do tada nije bilo regulirano).
Porezi i doprinosi na naknade	14.165.689	Regulirano entitetskim propisima koji nisu harmonizirani.
Naknade skupštinskim zastupnicima	701.760	Nedovoljno transparentna naknada regulirana samo internim odlukama Parlamentarne skupštine
Ostale naknade	4.207.466	Naknade kadetima u Graničnoj policiji BiH, školovanje kadrova i mirovne misije u Ministarstvu obrane BiH, dječiji dodatak u Ministarstvu vanjskih poslova.
Naknade troškova uposlenih	130.925.269	



Putni troškovi u zemlji	7.058.937	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2009. godini. Nije precizno definirano konstenje privatnog vozila u službene svrhe. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. Detaljnije u točki 6., strana 20. Izvješća i točki 3.1., strana 10. Izvješća.
Putni troškovi u inozemstvu	10.630.544	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2009. godini. Ne vrše se analize putnih troškova sa stanovišta opravdanosti i mogućnosti racionalizacije. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. Detaljnije u točki 6., strana 20. Izvješća i točki 3.1., strana 10. Izvješća
Ostale naknade putnih i drugih troškova	49.948	
Putni troškovi	17.739.428	
Izdaci za fiksne telefone	4.422.307	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2009. godini. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. Detaljnije u točki 6., strana 21. Izvješća.
Izdaci za mobilne telefone	2.201.002	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2009. godini. Nisu utvrđena pravila potrošnje i ponašanja. Detaljnije u točki 6., strana 21. Izvješća i točki 3.1., strana 10. Izvješća.
Izdaci za internet	841.008	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2009. godini, nedostaju pravila potrošnje i ponašanja.
Izdaci za poštanske usluge	2.195.358	Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija BiH.
Izdaci za BiH PAK	659.949	Nedostaju pisane analize o kvalitetu i cijeni usluga.
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	10.319.627	
Izdaci za energiju i komunalne usluge	16.236.141	Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija. Nedostaju pisane analize godišnjih potreba.
Ostale komunalne usluge	351.393	Mehanizmi kontrole nisu definirani kod većine institucija. Nedostaju pisane analize godišnjih potreba.
Izdaci za energiju i komunalne usluge	16.587.530	
Izdaci za obrasce i papir	759.789	Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava. Uvesti internu evidenciju utroška.
Izdaci za računarski materijal	2.227.308	Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava. Uvesti internu evidenciju utroška.
Uredski materijal	1.962.036	Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava. 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 obrane BiH (menze, kantine) i Službu za zajedničke poslove institucija BiH. Nije jasno i precizno definirano na kojem temelju funkcioniše restoran u okviru Službe za zajedničke poslove institucija BiH odnosno da li se politikom cijena stvaraju dodatni rashodi za proračun, pokrivaju troškovi poslovanja ili se ostvaruju dodatni prihodi.
Materijal za pranje i čišćenje	914.317	Radi racionalnosti treba objediniti sustav nabava.
Materijali posebne namjene i sanacijske radove	142.507	Potrebne instrukcije u vezi s knjiženjem ovih izdataka i praćenjem utroška (najveća izdvajanja odnose se na Središnje izborno povjerenstvo)
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 nabava materijala	6.020.463	Nabave specijalne opreme za Ured za veterinarstvo BiH, Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i zaštitu podataka BiH i Ministarstvo obrane BiH.
Nabava materijala	30.271.389	
Gorivo (benzin, dizel, ostalo)	12.091.076	Nije regulirano 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	
Izdaci za usluge prijevoza i goriva	13.792.579	
Unajmljivanje prostora, zgrada i stanova	23.266.291	Izuzeto je od primjene Zakona o javnim nabavama. Postoji velika šarolikost u iznosima koji plaćaju institucije. Nisu utvrđeni standardi potrebnog prostora. Detaljnije u točki 6., strana 22. Izvješća.
Ostalo	3.340.785	
Unajmljivanje imovine i opreme	26.607.078	
Opravka 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).
Opravka 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.
Opravka vozila	7.449.410	U nekim institucijama još uvijek nije uspostavljena evidencija o izvršenim servisima, opravkama, zamjeni guma, itd.
Usluge pranja i parkiranja vozila	314.842	Nedostaju kriteriji i naputci o priznavanju ovih troškova.
Usluge održavanje softvera	587.657	Provedena je procedura zajedničkih nabava.
Ostale usluge tekućeg održavanja	404.972	
Izdaci za tekuće održavanje	20.509.854	
Osiguranje imovine	102.627	Ne postoje kriteriji na razini institucija BiH o tome koja imovina treba biti osigurana. Potrebno definirati donji prag vrijednosti imovine za obvezno osiguranje.
Osiguranje vozila	1.117.833	Ne postoje jedinstvena pravila o osiguranju vozila na razini institucija (koja vozila treba kasko osigurati, a koja ne, različita praksa od institucije do institucije).
Osiguranje uposlenih	453.032	Ne postoje jedinstvena pravila koja kategorija uposlenih ima pravo na kolektivno osiguranje, da li svi zaposleni ili samo pojedine kategorije, instrukcija Ministarstva financija i trezora kod planiranja proračuna nije jasno definirala 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 prijava u Upravi za neizravno oporezivanje.
Izdaci za negativne tečajne razlike	1.336.946	
Ostalo	219.711	
Izdaci osiguranja, bankarskih usluga i platnog prometa	3.942.801	
Usluge medija	333.372	Nedovoljno definirana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge tiskanja	815.725	Bez odgovarajućih pisanih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedovoljne instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Usluge javnog informiranja i odnosa s javnošću	1.099.368	Ne postoje kriteriji tko ima pravo na tisak i koliki broj dnevnih i tjednih novina je prihvatljivo nabaviti. Izdaci se odnose i na objavljivanje raznih vrsta oglasa u dnevnim i tjednim novinama.
Usluge reprezentacije	4.847.534	Nije regulirano podzakonskim aktom u 2009. godini. Postoji velika raznolikost u internim pravilima koja reguliraju ovu potrošnju. Nedostaju pravila potrošnje i ponašanja. Detaljnije u točki 6., strana 23. Izvješća.
Usluge smještaja	276.876	Nedovoljno definirana 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	Regulirano 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.
Kompiuterske usluge	63.216	Nedostaju odgovarajuće pisane analize i sumiranja godišnjih potreba.
Izrada projektna 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. Detaljnije u točki 6., strana 23. Izvješća
Ugovori za privremene i povremene poslove	2.132.769	Nedovoljno definirana vrsta izdatka, bez odgovarajućih analiza i sumiranja godišnjih potreba, nedostaju instrukcije i kriteriji za priznavanje ovih izdataka.
Porezi na ugovore	1.018.260	Regulirano entitetskim propisima koji nisu harmonizirani.
Usluge tiskanja poreznih markica	3.945.273	Troškovi Uprave za neizravno oporezivanje.
Ostale ugovorene usluge	11.950.271	Izdaci kod sigurnosnih službi, Ministarstva obrane i određenih Agencija.
Ugovorene usluge	42.863.510	
Nabava zemljišta	642.969	Izuzeto iz Zakona o javnim nabavama.
Nabava građevina	22.229.225	Izgradnja građevina opterećuje institucije u smislu angažiranja ljudskih i materijalnih poslova te se zbog toga manje mogu posvetiti svojoj temeljnoj zadaći. Detaljnije u točki 6., strana 25. Izvješća.
Nabava opreme	29.536.645	Ne vrši se kvalitetna analiza opravdanosti ulaganja. Nedostaju pravila potrošnje. Detaljnije u točki 6., strana 25. Izvješća.
Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	7.961.129	Kod rekonstrukcije nema odgovarajućih projekcija i dugoročnih planova ulaganja, nema jedinstvenog plana na razini 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.
Kapitalni izdaci	60.369.967	
Grantovi neprofitnim organizacijama	11.327.574	Nisu dovoljno jasno regulirani kriteriji za grantove, ne dostavljaju se izvješća od strane korisnika o namjenskoj potrošnji sredstava. Detaljnije u točki 6., strana 26. Izvješća.
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,

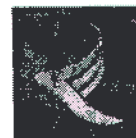


		te provođenja postupaka javnih nabava pri izboru dobavljača za izradu projektne dokumentacije, za vršenje nadzora nad građenjem i za izvođenje građevinskih radova nisu bila predmet revizije jer navedene aktivnosti ne provodi Fond za povratak nego institucije sa entitetskih razina.
Tekući grantovi	44.694.696	
Kapitalni grantovi	1.084.943	
UKUPNO PRORAČUN INSTITUCIJA BiH BEZ IZRAVNIH TRANSFERA	924.803.309	
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 neangažirana sredstva uzrokovani eventualnim neadekvatnim korištenjem kreditnih sredstava. Detaljnije u točki 14. Izvješća.
Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	202.272	
Isplata obveza po sudskim presudama	2.133.387	Nedostaje informacija o okvirnoj vrijednosti sudskih sporova na razini institucija BiH. Detaljnije u točki 15. Izvješća.
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 Izvješću. Detaljnije u točki 10. Izvješća.
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 izvješće o njihovom utrošku. Detaljnije u točki 13. Izvješća.
Interventno financiranje - Srebrenica	7.100.644	
Rezerviranja za Projekt HiPERB	257.600	
Ukupno izravni transferi i rezerviranje koje izvršava Ministarstvo BiH	27.786.067	
UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BiH	952.589.375	



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

Hamdije Ćemerlića 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.nef.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 financijskom 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 financijska 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 **tačno 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.

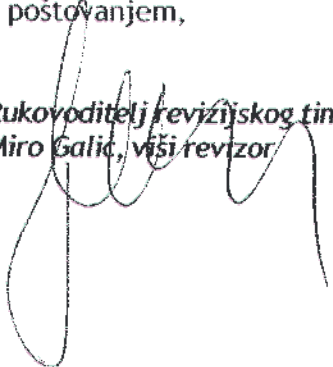
Namjera Ureda za reviziju je da koordiniranim aktivnostima svih nadležnih institucija BiH ostvarimo gore spomenute ciljeve. Mnoge preporuke koje su dane u spomenutom Izvješću upravo idu u pravcu iznalaženja boljih i kvalitetnijih rješenja proračunskog poslovanja i trošenja javnog novca poreskih obveznika.

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 Galic, viši revizor





BOSNIA AND HERZEGOVINA
MINISTRY OF FINANCE
AND TREASURY

BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA REVIZIJU I INSTITUCIJA BIH
DARUVOGLAVI BOSTNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

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

PRILIKOM			
23.09.10			
Broj institucije	Broj institucije	Broj institucije	Broj institucije
01-07	167	1027-1/10	

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH

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

Vežano 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 finansijskom 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 finansijskim izvješćima. Naime, implementiranjem programskog budžetiranja putem informacionog sustava, kao reformskog proseca, uspostaviti će se tehničke pretpostavke za izmjenu 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 ne postoji nijedna agencija za elektronsku 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 točno.** 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 napatkom 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 napatka.**

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 prilagođavanjem 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 dodjeljenih 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**

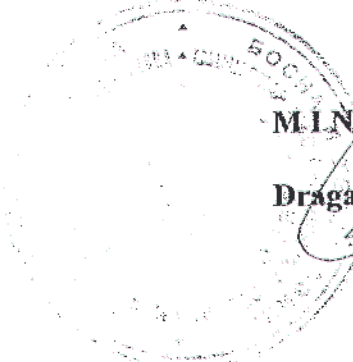
U dijelu izvješća koji se odnosi na Centralizirani obračun plaća-COIP, smatramo da primjedba „**obezbjediti da proračunski korisnici mogu tiskati izvješće o unesenim plaćama odmah nakon unosa u COIP sustav**“ ne stoji iz razloga što sadašnji sustav COIP-a omogućava institucijama Bosne i Hercegovine (izuzev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

mogu 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

[Handwritten signature]