



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

www.revizija.gov.ba



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

Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Zastupnički dom

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

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

B

Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2020. godinu

Cijenjeni,

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

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

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Harvoje Tvrtković



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

www.revizija.gov.ba



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

Bosna i Hercegovina
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Dom naroda

Trg Bosne i Hercegovine 1
71000 Sarajevo

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

B

Predmet: Dostava Godišnjeg revizorskog izvješća za 2020. godinu

Cijenjeni,

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

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

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR
Hrvije Tvrtković
Hrvije Tvrtković



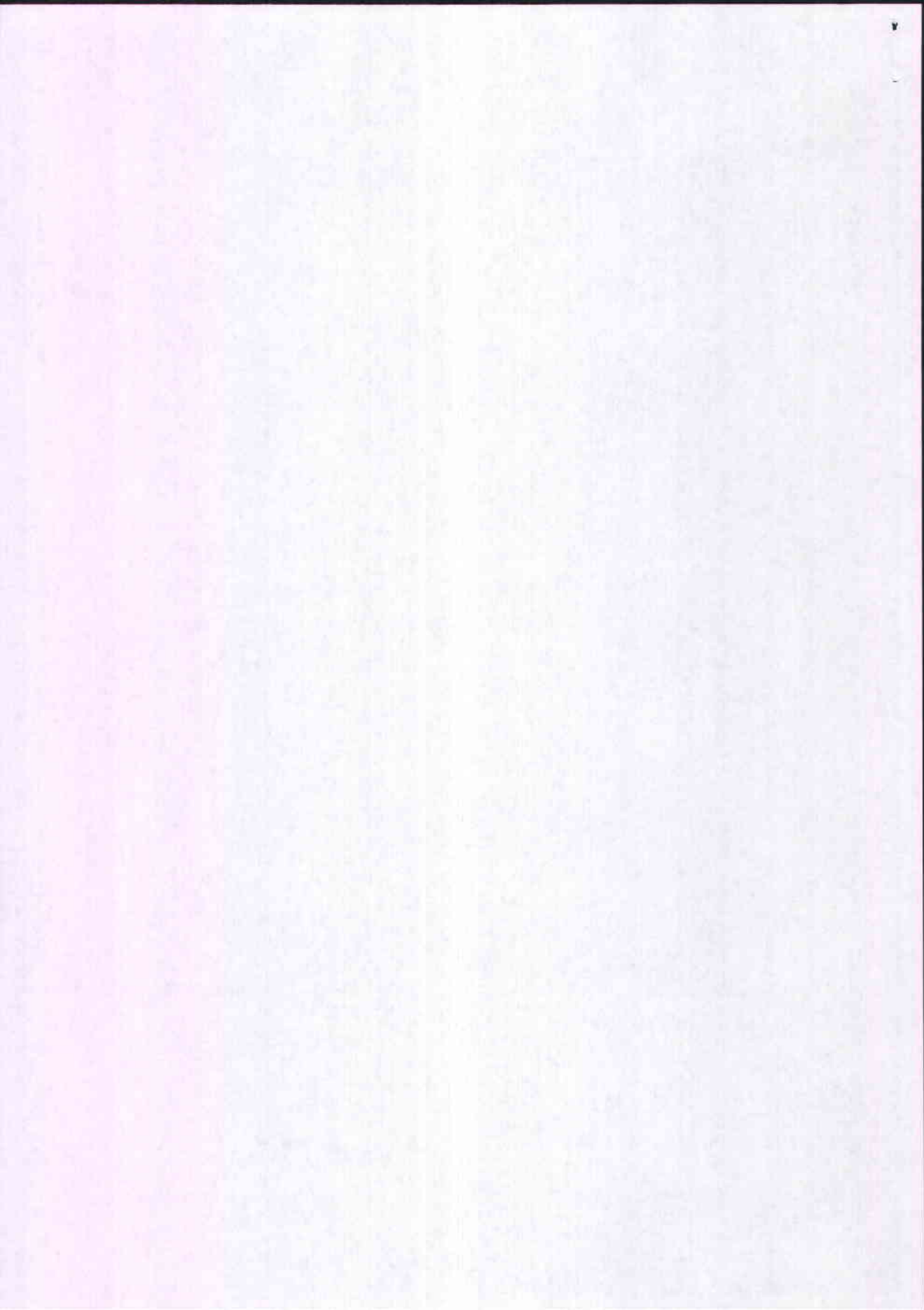
BOSNA I HERCEGOVINA

**GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ
O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA
ZA 2020. GODINU**



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

www.revizija.gov.ba





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

www.revizija.gov.ba



GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA ZA 2020. GODINU

Broj: 06-16-1- 997/21

Sarajevo, septembar 2021. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	4
2. MISIJA, ULOGA I MANDAT	4
3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE	5
4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU	6
5. FINANSIJSKA REVIZIJA	7
5.1. Pregled datih mišljenja finansijske revizije	7
5.2. Realizacija preporuka finansijske revizije	11
5.3. Glavni nalazi i preporuke finansijske revizije	12
5.3.1. Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH	12
5.3.2. Budžet institucija BiH	12
5.3.4. Proces zapošljavanja u institucijama BiH	13
5.3.5. Proces javnih nabavki u institucijama BiH	16
5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije	19
5.3.7. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru	20
5.3.8. Višegodišnja kapitalna ulaganja	22
5.3.9. Sudski sporovi	23
5.3.10. Status državne imovine	24
5.3.11. Vlastiti prihodi institucija BiH	26
5.3.12. Istek mandata rukovodilaca u institucijama BiH	27
5.3.13. Plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH	28
5.3.14. Smještaj institucija BiH	30
5.3.15. Postupanje Vijeća ministara BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH	31
5.3.16. Reforma javne uprave	32
5.3.17. Finansiranje povratka izbjeglica i raseljenih lica	33
5.3.18. Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva	34
5.3.19. Zakon o vanjskim poslovima	35
5.3.20. Informacioni sistem	36
6. REVIZIJA UČINKA	39

1. UVOD

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju), u skladu sa članom 16. stav 6. Zakona o reviziji institucija BiH¹ (u daljem tekstu: Zakon o reviziji), izradio je Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2020. godinu u kojem su sadržani glavni nalazi i preporuke iz finansijskih revizija i revizija učinka, kao i glavni nalazi i preporuke iz finansijske revizije o izvršenju budžeta institucija BiH za 2020. godinu. Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama dostavlja se Parlamentarnoj skupštini BiH zajedno sa Izvještajem o obavljenj reviziji izvršenja budžeta institucija BiH za 2020. godinu.

2. MISIJA, ULOGA I MANDAT

Ured za reviziju je vrhovna institucija za reviziju koja vrši reviziju institucija BiH i koja o svom radu pravovremeno i javno informiše Parlamentarnu skupštinu BiH i javnost. Njegova uloga, nadležnosti i djelokrug rada definisani su Zakonom o reviziji, a svojim radom Ured za reviziju

Misija Ureda utvrđena Strateškim planom razvoja 2021.-2025.

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

promoviše efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javnog sektora.

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

Glavni cilj Ureda za reviziju je da kroz provođenje revizije osigura nezavisna mišljenja o izvršenju budžeta i finansijskim izvještajima, korištenju resursa i upravljanju državnom imovinom od strane Vijeća ministara BiH, te budžetskih i javnih

institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Time Ured za reviziju doprinosi pouzdanom izvještavanju o korištenju budžetskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, rashodima i državnom svojinom.

Prema Zakonu o reviziji, Ured za reviziju je u obavljanju svojih dužnosti nezavisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo kojeg drugog lica ili institucije. Nadalje, Ured za reviziju je nepolitičan i ne smije podržavati ili biti u vezi sa bilo kojom političkom strankom. Osnovni principi nezavisnosti vrhovnih institucija za reviziju definisani su profesionalnim objavama Međunarodne organizacije vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI), odnosno Limskom deklaracijom i Meksičkom deklaracijom o nezavisnosti vrhovnih institucija za reviziju.

Ured za reviziju, u skladu sa Zakonom o reviziji, primjenjuje INTOSAI okvir profesionalnih objava (IFPP okvir). Ovaj okvir je skup profesionalnih principa, standarda i smjernica za revizore javnog sektora koje zvanično usvaja i objavljuje Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI). Ured za reviziju redovno prati i ažurira svoje procedure revizije u skladu sa aktuelnim izmjenama standarda u cilju unapređenja procesa revizije.

¹ Službeni glasnik BiH broj 12/06

3. KOMUNIKACIJA I IZVJEŠTAVANJE

Ured za reviziju o svojim aktivnostima izvještava u skladu sa Zakonom o reviziji i u tom smislu izrađuje sljedeće izvještaje:



Godišnji izvještaj o aktivnostima

sadrži informacije o radu Ureda za prethodnu godinu, zajedno sa finansijskim izvještajem Ureda (član 6. Zakona o reviziji)



Izvještaji o obavljenim finansijskim revizijama

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



Izvještaj o reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta Institucija BiH

Sadrži informacije o obavljenoj godišnjoj finansijskoj i reviziji usklađenosti godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH (član 13. Zakona o reviziji)



Izvještaji o obavljenim revizijama učinka

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



Godišnji izvještaj o glavnim nalazima i preporukama

Sadrži najvažnije nalaze i preporuke iz obavljenih godišnjih revizija (član 16. Zakona o reviziji)



Dodatni revizorski izvještaj

Izvještaj o pitanjima iz nadležnosti Ureda koji se, prema potrebi, podnosi Parlamentarnoj skupštini BiH (član 17. Zakona o reviziji)



Izvještaji o specijalnim revizijama

Sadrže informacije o revizijama provedenim na zahtjev Parlamentarne skupštine BiH (član 18. Zakona o reviziji)

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

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

- 74 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama,
- 5 izvještaja revizije učinka,
- Izvještaj o reviziji Izvještaja izvršenju budžeta institucija BiH za 2020. godinu,
- Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2020. godinu,
- Rezime revizorskih izvještaja za 2020. godinu (štampana brošura),
- Izvještaj o aktivnostima Ureda za reviziju za 2020. godinu.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvještaja javnosti i ostalim zainteresovanim korisnicima, svi navedeni izvještaji objavljeni su na web stranici Ureda za reviziju www.revizija.gov.ba.

4. REALIZACIJA PREPORUKA UREDA ZA REVIZIJU

U skladu sa osnovnim principima revizije javnog sektora, Ured obavezno u izvještajima o provedenim revizijama, shodno nalazima revizije, revidiranim institucijama daje preporuke za otklanjanje nepravilnosti i slabosti koje su konstatovane u procesu revizije, kako bi se iste otklonile i ne bi ponavljale u narednom periodu, a sve u cilju unapređenja njihovog poslovanja.

Posebna pažnja se poklanja realizaciji datih preporuka. Praćenje realizacije preporuka se fokusira na to da li subjekti revizije realizuju date preporuke na odgovarajući način, odnosno jesu li ispravljeni revizijom identifikovani nedostaci. Kroz procedure za naknadno praćenje realizacije preporuka subjektu revizije se omogućuje da dostavi informacije o preduzetim korektivnim mjerama ili obrazloženje zašto korektivne mjere nisu preduzete.

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

Većina sistemskih preporuka iz Godišnjeg revizorskog izvještaja o glavnim nalazima i preporukama za 2019. godinu nije realizovana. Značajan broj preporuka iz ovog izvještaja ponavlja se iz godine u godinu, a iste se odnose na: neefikasnost kod postupka usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara BiH, nedovoljno transparentan proces zapošljavanja angažovanjem lica na određeno vrijeme bez provođenja konkursne procedure sa prekidima ili bez prekida ugovora o radu i angažovanjem lica po osnovu ugovora o djelu za sistematizovana radna mjesta, slabosti i nedostatke u primjeni Zakona o javnim nabavkama, slabosti kod sistema kontrole naplate prihoda i potraživanja, slabosti pri obavljanju popisa imovine, sredstava i obaveza, nedovoljno efikasnu i učinkovitu realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata, nedovoljan stepen razvoja sistema finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u institucijama BiH, neriješen status državne imovine, slabosti u funkcionisanju IT sistema i dr.

Analiza Ureda je pokazala da se uglavnom realizuju preporuke za čiju realizaciju je potrebno djelovanje institucije kojoj je preporuka data. Za preporuke koje su zajedničke većem broju institucija, preduzimaju se određene aktivnosti, ali još uvijek nisu provedene u mjeri da bi se ocijenile kao realizovane. Pored toga, kod većih budžetskih korisnika, procesi poslovanja su raznovrsniji i složeniji i često realizacija preporuka zavisi od više subjekata i zahtijeva donošenje sistemskih rješenja viših nivoa vlasti.

Ured za reviziju smatra da nivo realizacije preporuka nije zadovoljavajući. Zbog toga se pitanje odgovornosti, kao suštinsko, mora podići na znatno viši nivo od sadašnjeg i tako uticati na stepen realizacije preporuka.

Potrebno je da, u prvom redu, institucije sistema za provođenje zakona pokrenu pitanje odgovornosti onih koji su dozvolili da se budžetski novac troši bez finansijske discipline budući da je odsustvo reagovanja na preporuke revizije plodno tlo za netransparentnost i nezakonito trošenje novca.

Parlamentarna skupština BiH treba, zavisno od nadležnosti institucija BiH, insistirati na realizaciji preporuka Ureda, čime bi se na viši nivo podigao stepen ozbiljnosti i odgovornosti sa kojim institucije pristupaju preduzimanju mjera kako bi realizovale preporuke revizije.

5. FINANSIJSKA REVIZIJA

Prilikom obavljanja finansijske revizije, Ured za reviziju pregleda finansijske izvještaje i pripadajuće račune, sa ciljem procjene da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilansi u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta. Također, Ured za reviziju procjenjuje da li rukovodioci institucija BiH primjenjuju zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene, ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sisteme interne kontrole.

Tokom 2020. godine Ured za reviziju je objavio 74 izvještaja o obavljenim finansijskim revizijama. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji, Međunarodnim standardima vrhovnih institucija za reviziju – ISSAI, Vodičem za finansijsku reviziju i Vodičem za kontrolu kvaliteta finansijske revizije i revizije usklađenosti, te dokumentima koje je usvojio Koordinacioni odbor vrhovnih institucija za reviziju u BiH.

Ured za reviziju je u okviru finansijske revizije za 2020. godinu proveo reviziju finansijskih izvještaja i u vezi sa istom, reviziju usklađenosti. U izvještajima o finansijskoj reviziji Ured za reviziju daje dva odvojena mišljenja, i to:

- **Mišljenje o finansijskim izvještajima** koje se odnosi na ocjenu da li finansijski izvještaji prikazuju fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obaveza i izvora sredstava na 31.12.2020. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.
- **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije za 2020. godinu u skladu, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane.

Finansijska revizija obuhvata i reviziju informacionih sistema koja podrazumijeva podršku finansijskoj reviziji u dijelu procesa koji uključuje primjenu informacionih tehnologija (npr. javnih nabavki, rashoda, prihoda i sl.).

5.1. Pregled datih mišljenja finansijske revizije

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

U odnosu na prošlu godinu, kada je od devet institucija samo jedna dobila mišljenje sa rezervom na finansijske izvještaje (Ministarstvo vanjskih poslova BiH), u tekućoj godini povećan je broj institucija koje su dobile mišljenje sa rezervom na finansijske izvještaje. Navedeno upućuje na zaključak da su u 2020. godini interne kontrole u institucijama, vezano za evidentiranje poslovnih promjena koje imaju uticaja na bilansne pozicije, slabije funkcionisale.

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

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

Ured za reviziju je kroz pojedinačne izvještaje finansijske revizije za 2020. godinu institucijama BiH dao 499 preporuka.

Prikazujemo infografički prikaz rezultata finansijske revizije u brojkama:



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

Dalje prikazujemo osnove za izražavanje mišljenja s rezervom na finansijske izvještaje i/ili na usklađenost poslovanja institucija BiH za 2020. godinu:



Slika 3: Pregled osnova za izražavanje mišljenja sa rezervom na finansijske izvještaje i/ili na usklađenost poslovanja institucija BiH za 2020. godinu

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

Svrha saopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvještaja o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljenu reviziju. Saopćavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima finansijskih izvještaja kako bi im pomogle u shvatanju onih pitanja koja su, po revizorovoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvještaja tekućeg perioda.

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



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

Detaljniji opis ključnih pitanja revizije prezentiran je u nastavku:

Ministarstvo odbrane BiH: Problematika perspektivne i neperspektivne nepokretne vojne imovine još uvijek nije riješena. S obzirom na to da ova problematika ne zavisi samo od Ministarstva, sve relevantne institucije dužne su preduzeti radnje iz svoje nadležnosti kako bi se konačno riješilo pitanje raspolaganja pravima i obavezama na nepokretnoj i pokretnoj vojnoj imovini.

Ova problematika, koja je jedan od segmenata opšte problematike državne imovine, ima veliki značaj sa aspekta registracije imovine, vlasništva i evidentiranja u poslovne knjige Ministarstva odbrane BiH, te popisa imovine, što sve skupa utiče na tačnost i pouzdanost finansijskih izvještaja Ministarstva odbrane BiH (detaljnije tačka 5.3.10. izvještaja).

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

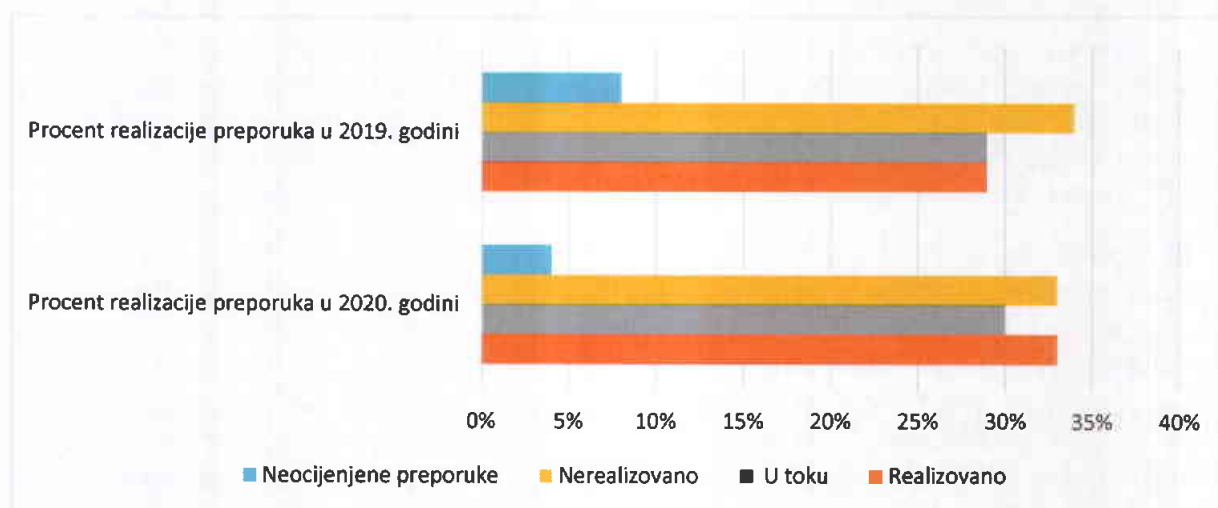
Ured koordinatora za reformu javne uprave: Aneks VI Memoranduma o razumijevanju nije usvojen ni u 2020. godini i time nije osiguran nastavak funkcionisanja Fonda za reformu javne uprave, a što je imalo za posljedicu odustajanje od određenih projekata i nemogućnost započinjanja novih projekata, kao i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

5.2. Realizacija preporuka finansijske revizije

Ured za reviziju je kroz pojedinačne izvještaje finansijske revizije za 2020. godinu institucijama BiH dao 499 preporuka, dok je u izvještajima o reviziji za 2019. godinu dato 483 preporuke, pri čemu je važno istaknuti da se značajan dio preporuka ponavlja iz godine u godinu. Prilikom ocjene realizacije preporuka, shodno utvrđenoj metodologiji, iste svrstavamo u tri osnovne kategorije: realizovane preporuke, preporuke čija je realizacija u toku i nerealizovane preporuke. Revizija je provjerom stepena realizacije preporuka konstatovala da je oko 63% preporuka datih u prošloj i ranijim godinama realizovano ili je njihova realizacija u toku. Za određeni broj preporuka (4%) nismo mogli dati ocjenu realizacije zbog toga jer su iste date za konkretne nalaze, postupke nabavki, procese i sl., koji se ne dešavaju svake godine u institucijama. U nastavku dajemo tabelarni i grafički prikaz stepena realizacije preporuka finansijske revizije za 2020. i 2019. godinu:

Stepen realizacije	Procenat realizacije preporuka u 2020. godini	Procenat realizacije preporuka u 2019. godini
Realizovano	33%	29%
U toku	30%	29%
Nerealizovano	33%	34%
Neocijenjene preporuke	4%	8%
Ukupno	100%	100%

Tabela 1: Stepen realizacije preporuka finansijske revizije u 2020. i 2019. godini



Grafikon 2: Stepen realizacije preporuka finansijske revizije u 2020. i 2019. godini

Na osnovu tabele i grafikona vidljivo je određeno povećanje postotka realizovanih preporuka u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu, dok su nerealizovane preporuke na skoro istom nivou.

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

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

5.3. Glavni nalazi i preporuke finansijske revizije

5.3.1 Nepostupanje po odlukama Ustavnog suda BiH

Ponovno ukazujemo na problem neprovođenja odluka Ustavnog suda BiH, iako su iste konačne i obavezujuće, a njihovo neizvršenje predstavlja krivično djelo. Napominjemo kako neizvršavanje odluka Ustavnog suda BiH, između ostalog, kao posljedicu ima brojne sudske sporove koji potencijalno mogu imati negativne finansijske efekte po budžet institucija BiH.

Neophodno je jačati javnu odgovornost u skladu sa osnovnim principima vladavine prava, što podrazumijeva postupanje po odlukama Ustavnog suda BiH.

5.3.2. Budžet institucija BiH

Budžet institucija BiH za 2020. godinu nije usvojen u skladu sa rokovima definisanim Zakonom o finansiranju institucija BiH². Analizirajući dinamiku usvajanja budžeta može se konstatovati da su svi koji učestvuju u donošenju ključnih dokumenata za izradu budžeta kasnili u odnosu na zakonom definisane rokove. Prvenstveno se kasnilo sa usvajanjem akta Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika BiH što se reflektovalo i na realizaciju drugih aktivnosti. Sporazum o usvajanju dokumenta Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH za 2020-2022. godine je zaključen tek 27.12.2019., dok je zakonska obaveza bila 31.5.2019. Dokument okvirnog budžeta, koji sadrži makroekonomske prognoze, projekcije prihoda, politike potrošnje i budžetske gornje granice rashoda za budžetske korisnike za sljedeću i naredne dvije fiskalne godine i predstavlja preliminarni nacrt budžeta za narednu godinu, nije ni usvojen od strane Vijeća ministara BiH. Ministarstvo finansija i trezora BiH nije, i pored činjenice da se kasni sa usvajanjem budžeta, ubrzalo aktivnosti na izradi Prijedloga zakona o budžetu, navedeni dokument je po usvajanju Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika BiH poslije tri mjeseca prosljeđen Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. S obzirom na to da se značajno kasnilo, odnosno odstupalo od zakonom definisanih rokova za izradu budžeta, Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu³ donesen je u julu 2020.⁴

I pored činjenice da je zakonom definisan način finansiranja institucija u slučaju neusvajanja zakona o budžetu, odnosno da su sredstva za finansiranje rada institucija osigurana na osnovu odluka o privremenom finansiranju, ovakvo postupanje u kontinuitetu značajno utiče i ograničava realizaciju započetih i pokretanje novih, planiranih aktivnosti institucija. Imajući u vidu činjenicu da se finansiranje institucija i u 2019. godini u potpunosti realizovalo u skladu sa odlukama o privremenom finansiranju te je isto nastavljeno do kraja jula 2020. godine, neupitno je da se to reflektovalo i na ostvarivanje ciljeva institucije, jer je poslovna klima bila neizvjesna. Neblagovremeno usvajanje budžeta onemogućava budžetske korisnike da na vrijeme pokrenu planirane procedure javnih nabavki za kapitalna ulaganja, kao i provođenje drugih projekata koji su neophodni za redovne aktivnosti iz nadležnosti institucija BiH. Također, neblagovremeno usvajanje budžeta značajno povećava rizik od neefikasnog poslovanja i trošenja javnih sredstava

Vijeću ministara BiH data je preporuka da, u okviru svoje nadležnosti, uloži dodatne napore kako bi budžet institucija BiH bio usvojen pravovremeno u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, a sve u cilju efikasnijeg i efektivnijeg rada institucija BiH i jačanja povjerenja u rad istih.

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

³ Službeni glasnik BiH br: 46/20

⁴ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je, na 10. hitnoj sjednici Predstavničkog doma, održanoj 27. jula 2020. godine i na 6. hitnoj sjednici Doma naroda, održanoj 29. jula 2020. godine, usvojila Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu.

5.3.3. Usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave je jedan od osnovnih dokumenata za uspostavljanje i osiguravanje efikasnog poslovanja i rukovođenja organima uprave. Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obavezi da do kraja aprila 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave Bosne i Hercegovine i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine.

Uvidom u finansijske izvještaje pojedinačnih budžetskih korisnika može se konstatovati da od 74 revidirane institucije u 23 je u mišljenju o usklađenosti skrenuta pažnja na neusklađenost pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa odlukama Vijeća ministara BiH.

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

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

Jedan od razloga nedonošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji su neujednačeni stavovi između pojedinačnih institucija i institucija nadležnih za davanje mišljenja po pitanju sadržaja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji (npr. Ministarstvo pravde BiH je ukazivalo na potrebu korekcije predloženih opisa poslova za određena radna mjesta, Ministarstvo finansija i trezora BiH nije podržalo finansijski aspekt predloženih pravilnika, i/ili broj sistematizovanih radnih mjesta i/ili predloženu organizaciju pojedinih sektora i sl.).

Institucijama BiH je preporučeno da preduzmu aktivnosti u pogledu izrade pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i pribavljanja potrebnih mišljenja na isti od nadležnih organa a sve u cilju usklađivanja sa nadležnostima propisanim zakonom, kao i sa principima o unutrašnjoj organizaciji organa uprave, koje odlukom propisuje Vijeće ministara BiH.

5.3.4. Proces zapošljavanja u institucijama BiH

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

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

Najznačajniji nedostaci u procesu zapošljavanja konstatovani u pojedinačnim revizijama su: Zapošljavanje na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u trajanju od dvije godine, angažman zaposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca bez javnog konkursa, neadekvatna primjena člana 32a. Zakona o državnoj službi

Mišljenje sa skretanjem pažnje zbog propusta i nedostatka iz oblasti zapošljavanja je dobilo šest institucija gdje je između ostalih i skrenuta pažnja Agenciji za državnu službu BiH zbog načina primjene člana 32.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH kojim je definisan

prijem državnih službenika kada je osnovana nova institucija po osnovu prenosa nadležnosti ili preuzimanja nadležnosti i primjene člana 28.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH koji se odnosi na davanje saglasnosti institucijama za prijem zaposlenih na određeno vrijeme od strane Agencije.

U skladu sa zaključkom Vijeća ministara BiH od marta 2016. godine, obaveza institucija iz nadležnosti Vijeća ministara BiH je pribavljanje saglasnosti za raspisivanje oglasa – konkursa radi popunjavanja upražnjenih ili novih radnih mjesta. Institucije BiH nisu u svim slučajevima pribavile saglasnost Vijeća ministara BiH. S druge strane, postoje situacije da institucije BiH nisu mogle na vrijeme započeti procedure zapošljavanja s obzirom na sporost u odgovorima Vijeća ministara BiH ili čak zbog izostanak odgovora te su institucije pribjegavale angažmanu zaposlenika na određeno vrijeme duže od zakonom propisanog roka i angažmanu zaposlenih po osnovu ugovora o djelu.

Najznačajniji nedostaci i slabosti konstatovani u pojedinačnim revizijama, a vezani su za zapošljavanje i regulisanje radno-pravnog statusa zaposlenih, mogu se svrstati u sljedeće grupe:

Zapošljavanje na određeno i neodređeno vrijeme

Kao i prethodnih godina, ponovo je nastavljena praksa prijema zaposlenika na određeno vrijeme duže od tri mjeseca i po nekoliko puta u toku godine bez prekida ili sa prekidima između ugovora bez prethodno provedene konkursne procedure. Zakonom o radu u institucijama BiH⁵ propisano je da poslodavac može bez provođenja konkursne procedure izvršiti prijem u radni odnos zaposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja obima posla i iznenadnog odsustva zaposlenika nije moguće pravovremeno provesti javni oglas. Institucije BiH ovakav način zapošljavanja pravdaju hitnošću obavljanja poslova i nepredviđenim povećanjem obima poslova. Međutim, ako uzmemo u obzir da je angažovanje osoba na određeno vrijeme vršeno tokom cijele godine onda se nameće pitanje ispunjenosti uslova hitnosti za konkretne situacije.

Također, institucije BiH ovakav način zapošljavanja pravdaju na način da nisu mogle pravovremeno provest proceduru javnog oglašavanja zbog obaveze pribavljanja saglasnosti za popunu upražnjenih radnih mjesta i sporosti procedure odobravanja zapošljavanja od strane viših nivoa vlasti.

Utvrđeno je da je i određen broj zaposlenika zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme nakon neprekidnog angažmana na određeno vrijeme u periodu od dvije godine, bez provođenja javnog konkursa što predstavlja sa aspekta transparentnosti neprihvatljiv model zapošljavanja u institucijama BiH.

Pojedina lica su bila angažovana na određeno vrijeme tokom godine, da bi ta ista lica, nakon provedene konkursne procedure, bila zaposlena na neodređeno vrijeme.

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

Interni premještaji

Konstatovano je da propisi, u određenim slučajevima, ponovo nisu poštovani ni kada su u pitanju interni premještaji pa su tako određene institucije BiH interni premještaj vršile u okviru iste stručne spreme na radno mjesto za dva ili više nivoa od radnog mjesta na kojem su se zaposleni nalazili što nije u skladu sa Pravilnikom o internom premještaju i raspoređivanju zaposlenika u institucijama BiH⁶.

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

Nadalje, institucije BiH su, u skladu sa aktom Agencije za državnu službu BiH, odobravale privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme zaposlenima koji obavljaju poslove sa srednjom stručnom spremom, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu. Na taj način se stvaraju uslovi za unapređenje osoba koje rade kao zaposlenici u institucijama BiH, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu, pa im se navedena saglasnost (potvrda) uzima u obzir kao relevantno radno iskustvo prilikom apliciranja na javne konkurse za pozicije državnih službenika. Međutim, postavlja se pitanje na koji način zaposleni istovremeno obavljaju poslove srednje stručne spreme, za koje imaju rješenja, i poslove visoke spreme, za koje im je data saglasnost o obavljanju pripravničkog staža.

Prijem državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija po osnovu prenosa ili preuzimanja nadležnosti (član 32a. Zakona o državnoj službi)

Procesom revizije uočeno je da je i u 2020. godini vršeno, u više slučajeva, zapošljavanje državnih službenika primjenom odredbama Zakona o državnoj službi koji definišu postupak prijema državnih službenika u slučaju prenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija Bosne i Hercegovine. Članom 32.a Zakona o državnoj službi definisan je prijem državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija na osnovu prenosa ili preuzimanja nadležnosti. Na osnovu navedenog člana Zakona, Agencija je donijela Pravilnik o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH⁷. Navedenim aktom je definisan postupak oglašavanja, provođenja postupka izbora kandidata, kao i postupci premještaja ili postavljenja državnih službenika u slučajevima kada se na institucije BiH prenose ili institucije BiH preuzimaju nadležnosti koje su ranije obavljali entiteti. Imajući u vidu činjenicu da posljednjih godina nije bilo preuzimanja određene nadležnosti koje su do tada obavljali entiteti, ili druga institucija, pravno lice, međunarodna organizacija niti je bilo osnivanja institucija sa potpuno novouspostavljenim nadležnostima, postavlja se pitanje koji je pravni osnov za primjenu navedenih odredbi. Napominjemo da se primjenom ovih odredbi postupak zapošljavanja, za razliku od redovnog postupka zapošljavanja po članu 21. Zakona u državnoj službi, ogleda u kraćem roku za podnošenje prijave, strukturi pismenog dijela stručnog ispita koja je manje zahtjevnja, institucija koja zapošljava ima veći uticaj na provođenje postupka i slično, što doprinosi manjem stepenu transparentnosti u odnosu na redovan postupak. Provođenje postupaka po članku 32.a je omogućeno od strane Agencije za državnu službu BiH koja je raspisala oglase koji su objavljeni na službenoj internet stranici Agencije za državnu službu BiH.

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

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

Institucijama BiH i Agenciji za državnu službu BiH je preporučeno da dosljedno primjenjuju postojeći regulatorni okvir vezan za zapošljavanje državnih službenika i zaposlenika i da poštuju princip transparentnosti u postupcima zapošljavanja.

5.3.5. Proces javnih nabavki u institucijama BiH

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

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

Revizijom sistema javnih nabavki kod pojedinih institucija utvrđene su sljedeće nepravilnosti: nedovoljno i nesveobuhvatno istraživanje tržišta, loša procjena vrijednosti nabavke, paušalni i neracionalni/nesrazmjerni kvalifikacioni uslovi, neprecizne i tendenciozne tehničke specifikacije, problemi neprirodno niske cijene, (ne)podjele na lotove, problemi u provođenju e-aukcije, realizacija ugovora i neisporuke u skladu sa uslovima javne nabavke.

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

Kod 22 institucije BiH skrenuta je pažnja zbog nepravilnosti prilikom provođenja postupaka javnih

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

Nedostaci i slabosti uočeni revizijom procesa javnih nabavki u institucijama BiH mogu se grupisati kako slijedi:

Istraživanje tržišta i procijenjena vrijednost javne nabavke

Osnovni preduslov uspješne javne nabavke je dobro poznavanje predmeta nabavke i istraživanje tržišta te na toj osnovi pravilno i sveobuhvatno utvrđivanje procijenjene vrijednosti javne nabavke. Procesom revizije utvrđene su upravo slabosti koje se odnose na nedovoljno ispitivanje tržišta u fazi planiranja javnih nabavki koje je imalo za rezultat, u većem broju slučajeva, podcjenjivanje ili precjenjivanje vrijednosti javnih nabavki prilikom njihove procjene. Obje situacije imaju značajan uticaj na postupak javne nabavke, poštovanje osnovnih načela i krajnji rezultat, odnosno ishod nabavke.

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

Međutim, ovakvo postupanje, prema mišljenju revizije, je veoma rizična pojava koja stavlja u neravnotežan položaj sve potencijalne ponuđače u postupku, jer se opravdano postavlja pitanje da li bi bilo značajno više učesnika u postupku javne nabavke da je procijenjena vrijednost nabavke bila realna ili da su eventualno potencijalni učesnici u postupku bili prethodno upoznati sa mogućnošću povećanja procijenjene vrijednosti, ukoliko se za to ukaže potreba, odnosno budžeta za konkretnu javnu nabavku.

Shodno navedenom jednak tretman potencijalnih ponuđača u pogledu informisanosti o svim aspektima određene nabavke je od ključne važnosti za provođenje javne nabavke zasnovane na općim principima Zakona o javnim nabavkama.

Institucijama BiH je preporučeno provođenje detaljnog i dosljednog procesa istraživanja i analiza tržišta u cilju uspostavljanja sveobuhvatnog i što realnijeg sistema planiranja javnih nabavki.

Nesrazmjernost kvalifikacionih uslova u odnosu na predmet nabavke

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

Također je uočeno, u značajnom broju slučajeva, predimenzioniranje kvalifikacionih uslova, odnosno nesrazmjernost u zahtijevanim referencama u odnosu na predmet nabavke koje u većini slučajeva ukazuju na mogućnost favorizovanja, odnosno preferiranja određenih ponuđača što je suprotno osnovnim načelima zakona.

Preporučeno je institucijama BiH da se prilikom definisanja kvalifikacionih uslova kreću u zakonom definisanim i utvrđenim okvirima u cilju osiguranja jednakog tretmana i nediskriminacije kao osnovnih načela Zakona o javnim nabavkama.

Tehničke specifikacije - preferiranje

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

U cilju utvrđivanja mogućih preferiranja tokom revizije od ugovornih organa su traženi dokazi o analizi tržišta i potencijalnim ponuđačima koji su mogli učestvovati u revidiranim nabavkama, odnosno koji su mogli ispuniti uslove iz tehničkih specifikacija.

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

Ukazano je institucijama BiH, da su kao ugovorni organi dužne, pri kreiranju tenderske dokumentacije i definisanju tehničkih specifikacija, osigurati primjenu osnovnih principa Zakona o javnim nabavkama, a kroz nesmetan i neograničavajući pristup postupku javne nabavke i osiguravanje aktivne i pravične konkurencije.

E - aukcija

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

Zaključivanje i realizacija ugovora ili okvirnog sporazuma

Konstatovano je da još uvijek nije uspostavljen sistem praćenja realizacije ugovora ili okvirnih sporazuma zaključenih po provedenim procedurama javnih nabavki. Nadalje, zahtjev zakonitosti i transparentnosti procesa javnih nabavki je da se u ugovor o javnoj nabavci inkorporiraju i definišu svi uslovi i zahtjevi iz tenderske dokumentacije koji bi kao takvi morali biti realizovani i sprovedeni u periodu izvršenja ugovora. Međutim, postupcima revizije uočena su odstupanja u odnosu na ugovorene i tenderskom dokumentacijom definisane uslove, a većinom se odnose na rokove isporuke, traženi kvalitet i karakteristike predmeta nabavke. Uočen je i problem ugovaranja stavki koje se nikako ili u veoma malim količinama isporučuju u odnosu na ugovorene količine te predstavljaju takozvane fiktivne stavke pomoću kojih se, značajnim sniženjem cijene, može postići zaključivanje ugovora o javnoj nabavci.

Institucijama BiH je preporučeno uspostavljanje sveobuhvatnog i detaljnog sistema praćenja realizacije ugovora, kao neupitne obaveze proistekle iz Zakona o javnim nabavkama.

Pravna zaštita i poboljšanje efikasnosti

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

Zajedničke nabavke za policijska tijela u BiH

Iako je u maju 2018. godine Agencija za policijsku podršku BiH potpisala sporazum o provođenju postupaka javnih nabavki sa Državnom agencijom za istrage i zaštitu BiH, Graničnom policijom BiH i Direkcijom za koordinaciju policijskih tijela BiH, čime su se stekli uslovi da Agencija za policijsku podršku BiH provodi svoju nadležnost propisanu Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH, evidentno je da je i u 2020. godini nivo zajedničkih nabavki na niskom nivou. Ako se izuzmu pojedine nabavke provedene za Direkciju za koordinaciju policijskih tijela, onda se može zaključiti da nabavki za druga policijska tijela nije ni bilo.

Imajući u vidu zakonsku nadležnost Agencije za policijsku podršku BiH i svrhu njenog postojanja, preporučeno je da se ulože dodatni naponi kako bi njena nadležnost funkcionisala u punom kapacitetu, kako zbog boljeg funkcionisanja policijskih struktura, tako i zbog unificiranja i uravnoteživanja sistema javnih nabavki za navedene ugovorne organe.

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

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

5.3.6. Prevencija i borba protiv korupcije

Vijeće ministara BiH nije usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2020-2024. i Akcioni plan za provođenje Strategije 2020-2024. godina. Time su izostale aktivnosti institucija BiH u preduzimanju odgovarajućih aktivnosti u skladu sa navedenim dokumentima.

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

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

Proces zapošljavanja u javnom sektoru je, posebno u uslovima visoke stope nezaposlenosti u BiH i benefita rada u javnoj administraciji, također izložen visokom nivou rizika od koruptivnih aktivnosti (nepotizam, kronizam, zapošljavanje na osnovu raznih vrsta ugovora, itd.).

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

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

Institucijama sa složenijom organizacionom strukturom i većim brojem zaposlenih date su preporuke kojima je ukazano na potrebu redovnog provođenja analiza i evaluacije efikasnosti u implementiranju usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije.

5.3.7. Interne finansijske kontrole u javnom sektoru

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

- *Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ), kao posebna jedinica, koja razvija i usmjerava proces PIFC-a;*
- *Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK) – koje je usmjereno na jačanje odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji;*
- *Funkcionalno nezavisna i decentralizovana interna revizija (IR) - koja ima ulogu da pruži pomoć rukovodiocu institucije vršeći pregled adekvatnosti i efektivnosti internih kontrola i dajući preporuke u cilju unapređenja poslovanja institucije.*

Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ)

U skladu sa zakonskim odredbama, uspostavljena je Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH – CHJ, koja ima obavezu uspostaviti i razvijati sistem interne finansijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, a kao poseban segment ovog sistema, uspostaviti sistem i strukturu interne revizije u institucijama BiH.

CHJ je sačinila Godišnji konsolidovani izvještaj interne revizije za 2020. godinu kao i Konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2020. godinu. Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 05.05.2021. godine usvojilo oba navedena izvještaja sa više operativnih zaključaka koji za cilj imaju unapređenja stanja u ovim područjima.

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

Finansijsko upravljanje i kontrola

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

Na osnovu izvršenih pojedinačnih revizija svih institucija BiH, zaključili smo kako još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH⁸, Priručnikom za finansijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Određeni broj institucija ponovo nije proveo sve osnovne aktivnosti u pogledu uspostave sistema finansijskog upravljanja i kontrole, iako su zakonske odredbe koje definišu uspostavu sistema na snazi već više godina. Institucije koje su dokumentovale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno i nedovoljno posvećeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenta.

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

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

Sve navedeno ukazuje da u institucijama Bosne i Hercegovine još uvijek ne postoji izgrađena svijest i razumijevanje o značaju i koristima od unaprjeđenja internih kontrola. Od posebne je važnosti da sve institucije Bosne i Hercegovine ulože dodatne napore u implementaciji već usvojenih akata iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole. Podsjećamo da Vijeće ministara BiH, kao i Parlamentarna skupština, redovno donose zaključke te upozoravaju na potrebu ozbiljnijeg i sveobuhvatnijeg pristupa u kreiranju i izgradnji sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Pored toga, Evropska komisija u svojim godišnjim izvještajima o napretku BiH redovno ukazuje na nedovoljnu djelotvornost funkcije interne finansijske kontrole u institucijama, kao i na to da još nisu stvoreni odgovarajući uslovi za provođenje upravljačke odgovornosti.

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

Interna revizija

Uspostava interne revizije u institucijama BiH regulisana je Zakonom o internoj reviziji institucija BiH⁹, Strategijom razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH¹⁰. Od 18 uspostavljenih jedinica interne revizije institucija BiH, deset jedinica interne revizije vrši funkciju interne revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji.

Preostalih osam jedinica interne revizije, u skladu sa usvojenim decentralizovanim modelom uspostavljanja i organizovanja interne revizije u institucijama BiH, funkciju interne revizije vrše za više institucija, u skladu sa Odlukom o kriterijima za uspostavu jedinica interne revizije u institucijama BiH. Pomenutih osam jedinica interne revizije nadležno je za obavljanje interne revizije u 64 institucije. Tokom pojedinačnih revizija u institucijama BiH u 2020. godini, za koje su nadležne navedenih osam jedinica, uočili smo da funkcija interne revizije nije u potpunosti zadovoljavajuća po pitanju obima provedenih internih revizija, tj. broja izvršenih revizija (npr. kod Ministarstva finansija i trezora, Ministarstva vanjske trgovine, Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva sigurnosti, itd.). Stoga bi trebalo uložiti dodatni angažman i svake godine obuhvatiti što je moguće veći broj operativnih revizija u skladu sa procijenjenim rizicima. Činjenica da u značajnom broju institucija BiH tokom 2020. godine nije planirana interna revizija dovoljno govori sama za sebe.

Tokom revizije uočili smo da u određenom broju institucije BiH nije u potpunosti uspostavljena i kadrovski popunjena jedinica interne revizije. Ove institucije su, prema članu 19. stav (5) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2020. godinu, bile obavezne da u 2020. godini izvrše kadrovsku popunu jedinica interne revizije, tj. da izvrše prijem internih revizora.

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

¹⁰ Službeni glasnik BiH broj: i 59/19

Nadalje, ističemo da tokom 2020. godine interna revizija nije uspostavljena u skladu sa relevantnim propisima u Ministarstvu sigurnosti, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela te Predsjedništvu BiH¹¹, iako je Zakon o internoj reviziji donesen 2008. godine. Ustavnom sudu je izmjenama Odluke o kriterijima za uspostavu jedinica za internu reviziju u institucijama BiH ostavljena mogućnost procjene potrebe za internom revizijom i izbor načina na koji će ista biti vršena.

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

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

Sugerisano je Vijeću ministara da, putem nadležnog Ministarstva finansija i trezora BiH (CHJ), preduzme aktivnosti kako bi se interna revizija u što skorije vrijeme uspostavila u punom kapacitetu u svim institucijama BiH i da se u narednom periodu ubrzaju aktivnosti na osiguranju uslova za provođenje kontrole kvaliteta rada interne revizije, kako bi se ojačala uloga interne revizije.

5.3.8. Višegodišnja kapitalna ulaganja

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

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

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

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

¹¹ Internu reviziju u Predsjedništvu BiH bi, shodno postojećem pravnom okviru, trebala provoditi Jedinica za internu reviziju Ministarstva finansija i trezora BiH sa čime se nije saglasilo Predsjedništvo BiH.

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

Tabela 2: Realizacija višegodišnjih kapitalnih ulaganja u institucijama BiH

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

Pored činjenice da su zbog niskog procenta realizacije projekata i sporosti u njihovoj realizaciji imobilizirana znatna finansijska sredstva, nije osigurana racionalizacija troškova zakupa prostora i zgrada (jer se do osiguravanja trajnog smještaja putem višegodišnjih projekata i programa posebnih namjena plaća

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

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

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

5.3.9. Sudski sporovi

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

Pravosnažne sudske presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknadu materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim licima, itd. Vrijednosno najveći dio sredstava isplaćen je na osnovu presuda, sudskih i vansudskih nagodbi koje za osnovu imaju isplatu naknada troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama. S obzirom da je u decembru 2020. godine usvojen Zakon o izmjeni dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, troškovi po ovom osnovu će u budućem periodu imati trend smanjenja.

Značajan dio troškova po pravosnažnim sudskim presudama odnosi se i na naknade štete za neosnovan boravak u pritvoru, kao i presude iz radnih sporova u vezi sa formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH.

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

Tokom revizije pojedinačnih institucija BiH, dvije institucije se ističu brojem sporova i ukupnim zbirom utuženih iznosa, Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine i Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine.

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

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

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

5.3.10. Status državne imovine

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

Za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine, raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta u upravljanju državnom imovinom, Vijeće ministara BiH je krajem 2004. godine osnovalo Komisiju za državnu imovinu BiH. Zadatak Komisije, pored ostalog, je bila izrada nacrtu zakona i drugih propisa kojim bi se regulisala ova oblast. Međutim, Komisija za državnu imovinu nije uspjela postići saglasnost u vezi sa zakonom o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine.

Odlukom Vijeća ministara, prethodni rok za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Komisije¹² od 31.03.2021. godine je produžen do 31. marta 2022. godine¹³. Naime, u obrazloženju prijedloga odluke za produženje roka se navodi da nisu sve nadležne institucije dostavile imena svojih predstavnika u Komisiji, tako da su protekli prethodno utvrđeni rokovi za ispunjenje zadataka Komisije.

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

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

nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u finansijskim izvještajima Ministarstva odbrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Ministarstvo odbrane BiH je preduzimalo korake

na rješavanju imovinsko pravne dokumentacije za promjenu upisa - uknjižavanje perspektivnih lokacija, ali i dalje postoji razlika u postupanju entitetskih organa u vezi sa ovim zahtjevima, što nije u skladu sa Zakonom o odbrani BiH, Sporazumom o osnovnim principima za rješavanje pitanja nepokretne i pokretne imovine koja će i dalje koristiti za potrebe odbrane iz 2007. godine¹⁴ i odlukama Ustavnog suda BiH. Neusklađenost propisa kao i odbijanje provođenja odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine su glavni razlozi stopiranja uknjiženja imovine.

Niži nivoi vlasti još uvijek nisu preuzeli značajan dio nepokretne neperspektivne imovine što u mnogome opterećuje funkcionisanje Ministarstva odbrane BiH. Realizacija ove aktivnosti teče izuzetno sporo i ne zavisi od samo od Ministarstva odbrane, već prvenstveno od zainteresovanosti entitetskih vlada za preuzimanje objekata. Ministarstvo odbrane nema mehanizme da implementira potpisani Sporazum i očekuje da mjerodavni nivoi vlasti preduzmu mjere za preuzimanje neperspektivnih lokacija. Neperspektivne lokacije opterećuju Ministarstvo odbrane, prvenstveno u finansijskom smislu zbog izdvajanja značajnih sredstava za osiguranje lokacija, komunalne troškove i eventualna nužna ulaganja za održavanje neperspektivnih lokacija.

S obzirom na to da ova problematika ne zavisi samo od Ministarstva odbrane, sve relevantne institucije dužne su preduzeti radnje iz svoje nadležnosti kako bi se konačno riješilo pitanje raspolaganja pravima i obavezama na nepokretnoj vojnoj imovini.

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

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

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

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

5.3.11. Vlastiti prihodi institucija BiH

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

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

Većina institucija BiH ne vrši mjesečno sravnjenje prihoda, a u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja nisu prezentovani podaci o ukupnim potraživanjima po osnovu novčanih kazni.

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

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

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

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

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

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

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

5.3.12. Istek mandata rukovodilaca u institucijama BiH

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

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

Iako je Zakonom o upravi u institucijama BiH regulisano da lica kojima je istekao mandat nastavljaju obavljati svoju dužnost do imenovanja novog rukovodioca Mišljenja smo da bi ovakav angažman trebao biti privremeno rješenje u posebnim situacijama kada iz objektivnih razloga ne može doći do pravovremenog postavljenja ili imenovanja rukovodioca institucije.

Pitanje imenovanja vršioca dužnosti je je također regulisano Zakonom o upravi u institucijama BiH. Prema Zakonu o upravi u institucijama BiH vršilac dužnosti može biti imenovan na period koji ne može biti duži od tri mjeseca, ali takav angažman je moguć samo u toku trajanja mandata na koji je prethodni rukovodilac imenovan a kojem je mandat prekinut iz nekog zakonom propisanog razloga.

Izuzetno, a radi sprečavanja nastanka štetnih posljedica za rad i funkcionisanje institucije, organ nadležan za imenovanje rukovodioca i zamjenika rukovodioca može donijeti rješenje o imenovanju vršioca dužnosti rukovodioca na još jedan period od tri mjeseca u naročito opravdanim slučajevima, kao što je slučaj kada postupak imenovanja rukovodioca i zamjenika rukovodioca nije okončan i slično.

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

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

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

Mišljenja smo da neblagovremeno imenovanje rukovodstva institucije ili obavljanje funkcije rukovodstva u svojstvu vršioca dužnosti duži vremenski period može dovesti do neizvršavanja ili neadekvatnog izvršavanja poslova i osnovnih zadataka institucije.

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

5.3.13. Plaće i naknade zaposlenih u institucijama BiH

Plaće i naknade plaća zaposlenih u institucijama BiH uređene su Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, internim odlukama o plaćama i naknadama u Ustavnom sudu BiH i internom odlukom Parlamentarne skupštine BiH. Bruto plaće i naknade su iskazane su u iznosu od 559,90 miliona KM ili 98% u odnosu na raspoloživa sredstva. Bruto plaće i naknade učestvuju sa 67,5% u ukupnim tekućim izdacima 2020. godine i prema visini čine najveću grupu izdataka budžeta.

Izdaci za bruto plaće i naknade su veći za 9,27 miliona KM ili 2% u odnosu na ove izdatke iskazane za 2019. godinu. Prema raspoloživim informacijama povećanje predmetnih izdataka je posljedica povećanja koeficijenata za profesionalna vojna lica u Oružanim snagama BiH, povećanja plaća u pravosudnim institucijama, prijema novozaposlenih i unapređenja zaposlenih putem internih oglasa u institucijama BiH. Prosječan broj zaposlenih za koje su isplaćene bruto plaće i naknade u tekućoj godini bio je 22.257.

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

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

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

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

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

Predmetnim Zakonom nije bilo utvrđeno pravo na policijski dodatak zaposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, jer je donesen prije operativnog uspostavljanja Direkcije. Direkcija je operativno uspostavljena početkom 2011. godine na osnovu odredaba Odluke Vijeća ministara BiH o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i zaposlenih između Ministarstva sigurnosti BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela¹⁷. Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je stupio na snagu 24. oktobra 2020. godine¹⁸, izmijenjen je član 19., u smislu da je utvrđeno da pravo na policijski dodatak imaju policijski službenici, bez taksativnog navođenja institucija.

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

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

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

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

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

Ministarstvu finansija i trezora BiH je preporučeno da, u skladu sa svojim nadležnostima, preduzme aktivnosti u cilju definisanja postupaka i procedura za provođenje nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

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

¹⁸ Službeni glasnik BiH, broj 65/20

5.3.14. Smještaj institucija BiH

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

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

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

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

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

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

Postupanje Vijeća ministara BiH po zahtjevima institucija BiH

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

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

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

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

Postupanje Ministarstva finansija i trezora BiH po zahtjevima institucija BiH

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

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

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

5.3.16 Reforma javne uprave

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

Memorandum obavezuje donatore da osiguraju finansijsku podršku za provedbu reformskih

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

mjera Strategije za reformu javne uprave za period 2006. do 2009. godina. Aneksima memoranduma, kojih je do sada bilo pet, produžavali su se vremenski periodi namjene sredstava, s tim da je Memorandum, odnosno Aneks V, važio do kraja 2017. godine.

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

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

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

U junu 2020. godine, Vlada Republike Srpske usvojila je Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini za period 2018-2022. godina. Navedeni dokument su Vijeće ministara BiH, Vlada FBiH i Vlada Brčko distrikta BiH usvojili u 2018. godini. Nakon toga su Vijeće ministara BiH (juli 2020. godine), Vlada FBiH i Vlada Brčko distrikta BiH (oktobar 2020. godine) i Vlada Republike Srpske (novembar 2020. godine) usvojili Akcioni plan za reformu javne uprave.

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

Preporučeno je da Vijeće ministara BiH osigura uslove za nastavak finansiranja Fonda za reformu javne uprave, s obzirom na to da je provođenje reforme od suštinskog značaja za uspostavljanje efikasnog sistema javne uprave i napretka BiH u procesu evropskih integracija.

5.3.17. Finansiranje povratka izbjeglica i raseljenih lica

Prava i način ostvarivanja prava izbjeglica iz BiH i raseljenih lica u BiH, kao i način prikupljanja sredstva za podršku u ostvarivanju tih prava utvrđena su Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH. Navedenim zakonom definisano je da Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH kreira, koordinira i nadzire politiku, kojom se osigurava jednoobrazna i usklađena realizacija ciljeva Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir BiH, te je određena nadležnost Fonda za povratak BiH i Komisije za izbjeglice i raseljena lica Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Komisija). Fond za povratak BiH je zadužen za finansijsku realizaciju projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrila Komisija, a Komisija je nadležna da odobrava projekte rekonstrukcije i povratka, kao i izdavanje rješenja za finansijsku realizaciju i nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata rekonstrukcije i povratka.

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

Na osnovu Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2020. godinu iz avgusta mjeseca 2020. godine, ugovorne strane su se saglasile da se u Fond, za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, u 2020. godini udruže sredstva u ukupnoj vrijednosti od 2.125.000 KM. Sredstva u vrijednosti od 2.000.000 KM osigurana su iz budžeta institucija BiH (Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH), po 50.000 KM iz budžeta entiteta (Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica i Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije Republike Srpske), a 25.000 KM iz budžeta Brčko distrikta BiH. Odlukom¹⁹ o preraspodjeli sredstava iz budžeta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine u budžet Fonda za povratak Bosne i Hercegovine, odobrena je preraspodjela sredstava iz budžeta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH za 2020. godinu u budžet Fonda za povratak BiH u iznosu od 2.000.000 KM. Također, u 2020. godini izvršen je prenos sredstava budžeta institucija BiH na podračun Fonda u iznosu od 2.189.300 KM, a odnose se na sredstva po sporazumima za 2008., 2009. i 2010. godinu.

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

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj 68/20

²⁰ Službeni glasnik BiH, broj 70/20

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

Prema prezentovanim podacima, Fond za povratak BiH je, po osnovu primarnih izvora finansiranja zaključno raspolagao sa sredstvima u vrijednosti od 8.527.734 KM i čine ih: neutrošena udružena sredstva prenesena iz prethodne godine u iznosu od 6.302.734 KM, sredstva u iznosu od 100.000 KM, koja su uplaćena po osnovu Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2019. godini, sredstva u iznosu od 125.000 KM koja su uplaćena po osnovu Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2020. godini, te sredstva u iznosu od 2.000.000 KM koja su preraspodijeljena iz budžeta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH za 2020. godinu u budžet Fonda. U periodu 01.01.2020. - 31.12.2020. godine realizovana su udružena sredstva u iznosu od 2.671.236 KM, dok su neutrošena sredstva u iznosu od 5.856.498 KM prenesena u 2021. godinu.

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

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

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

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

5.3.18. Plaćanje naknade za neangažovana kreditna sredstva

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

²¹ Službeni glasnik BiH, broj 80/20

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

Kao i prethodnih godina, u Informaciji nisu navedeni razlozi koji su uticali na plaćanje naknade za neangažovanje sredstava u navedenom iznosu, niti je sačinjena analiza iz koje se može utvrditi da li su obaveze na osnovu neangažovanih sredstava proizašle zbog neadekvatno pripremljenih preduslova za angažovanje sredstava ili zbog nepoštovanja ugovorene dinamike i sporosti u implementaciji projekata za koja su odobrena sredstva.

Neophodno je preduzimanje aktivnosti u cilju utvrđivanja uzroka za neadekvatno korištenje odobrenih sredstava kako bi se izbjeglo plaćanje obaveza po osnovu neangažovanih sredstava.

5.3.19. Zakon o vanjskim poslovima

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

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

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

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

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

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

5.3.20. Informacioni sistem

Postupcima revizije izvršen je uvid u funkcionisanje informacionog sistema u Ministarstvu finansija i trezora BiH i drugim institucijama BiH.

Informacioni sistem finansijskog upravljanja

Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od osam modula: glavna knjiga, nabavke, obaveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva, zalihe i upravljanje javnim dugom. Svi navedeni moduli trenutno su integrisani s Glavnom knjigom trezora. Pored navedenih, koriste se i podsistemi koji trenutno nisu integrisani sa ISFU sistemom i to: upravljanje budžetom, upravljanje javnim investicijama, fiskalna procjena učinka propisa u institucijama BiH, evidencija i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora kao i sistem za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH (COIP).

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora da poveže pomenute podsisteme (upravljanje budžetom, upravljanje javnim investicijama, sistem za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH i sl.) sa ISFU-om, kako bi se dobio integrisan i sveobuhvatan sistem finansijskog upravljanja.

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

U skladu s analizama koje prethode implementaciji novih projekata, preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora da pokrene implementaciju podsistema za planiranje budžeta, osigura integraciju sa ISFU te vodi računa da se, po mogućnosti, implementiraju podsistemi koji imaju veći stepen kompatibilnosti, radi fleksibilnije upotrebe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sistema

Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti i obavijestilo određeni broj institucija o uspostavljanju jedinstvenog sistema za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sistemu. Institucije koje su imale značajne vrijednosti nabavke materijala i imovine su uvezane u sistem zaliha. U toku je komunikacija i dostava podataka od strane Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i Agencije za istrage i zaštitu, s ciljem daljeg proširenja korištenja modula zaliha kod institucija BiH. Pored navedenog, u procesu revizije je uočeno da je Centralna izborna komisija implementirala nezavisan sistem za upravljanje zalihama, što je moglo biti uzrokovano nedovoljnom informisanošću i/ili slabom koordinacijom između institucija. Prethodno za posljedicu može imati razvoj suvišnih i neefikasnih sistema, kao i neracionalnu potrošnju sredstava za nabavku i održavanje istih. Također smo konstatovali da Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, kao nedavno formirana institucija, nema evidentiran promet zaliha i ne koristi jedinstven sistem za upravljanje zalihama u institucijama BiH.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora da, u saradnji sa Centralnom izbornom komisijom i Zavodom, analizira mogućnosti korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama od strane navedenih institucija.

U modulu zaliha postoje različite vrste izvještaja koje korisnicima pružaju informacije koje su vezane za određeni vremenski period. I pored toga, uočeno je da postoji potreba za kreiranjem dodatnih izvještaja (npr. izvještaj o usklađenosti konta pomoćne i glavne knjige sumarno za sva skladišta) kako bi se olakšao rad korisnicima. Sadašnji izvještaji su vezani za svaku organizacionu jedinicu unutar institucije, te se ne mogu generisati za cijelu instituciju.

Sugerisano je Ministarstvu finansija i trezora da sagleda potrebe korisnika, prije svega po pitanju izvještavanja, te kreira neophodne izvještaje.

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

Potrebno je uspostavljanje sistema blagajničkog poslovanja za potrebe Ministarstva odbrane i Oružanih snaga BiH.

U funkciji je novi sistem za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između spomenutog sistema i ISFU. Ministarstvo finansija i trezora je uradilo određene aktivnosti na analizi i poređenju rada ovog sistema sa sistemom centralizovanog obračuna i isplate plaća za državne službenike i zaposlenike u institucijama BiH (COIP), u cilju unapređenja platforme za obračun i isplatu plaća. Nakon određenih nadogradnji koje su urađene na spomenutim sistemima, u narednom periodu je predviđena finalna analiza, kako bi se utvrdili dalji koraci u cilju unapređenja funkcionalnosti.

Preporučeno je Ministarstvu finansija i trezora da analizira poređenje rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa COIP sistemom u cilju daljeg unapređenja funkcionisanja platforme za obračun i isplatu plaća zaposlenima u institucijama Bosne i Hercegovine.

Informacioni sistem e-vlade

Usvojenom Analizom telekomunikacionih rješenja (Analiza) je konstatovano da bi povezivanje institucija u sistem e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH pored finansijskih ušteda donijelo i veću sigurnost i pouzdaniji rad sistema. U cilju brže realizacije dinamičkog plana Generalni sekretarijat je kod Ministarstva komunikacija i transporta inicirao izmjenu zaključaka usvojenih na 140. sjednici Vijeća ministara BiH, u smislu da se zadužuju institucije BiH za realizaciju preporuka iz dinamičkog plana aktivnosti definisanih u usvojenoj Analizi. Nakon tri godine nisu izmijenjeni zaključci po ovom pitanju, nisu slane dodatne urgencije, niti je Sekretarijat poduzimao značajnije radnje u cilju realizacije preporuka i dinamičkog plana aktivnosti iz usvojene Analize. Na prethodno su uticale tekuće okolnosti izazvane pandemijom, kasnim usvajanjem budžeta i odlivom kadrova.

Preporučeno je preduzimanje daljih aktivnosti na rješavanju pristupa servisima e-vlade putem mreža u vlasništvu institucija BiH i na realizaciji preporuka i dinamičkog plana aktivnosti datih u usvojenoj Analizi telekomunikacionih rješenja.

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

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

Pretplatnički ugovor - Enterprise Subscription Agreement

Microsoft licence: Kroz Ugovor o nabavci Microsoft licenci institucije BiH su stekle pravo korištenja licenci za koje su ranije iskazale svoje potrebe. U procesu revizije uočeno je da se određene licence, prvenstveno Azure Monetary Commite ShrdSvr i M365 E3 ne koriste u punom kapacitetu. Radi se o licencama za koje su pretplata i pravo korištenja kroz trogodišnji ugovor osigurani u periodu od jula 2019. do juna 2022. godine. Od početka trajanja pretplatičkog ugovora sa Microsoftom plaća se zakup za sve licence dok neke institucije (npr. Sud BiH, Tužilaštvo BiH, Direkcija za evropske integracije, Generalni sekretarijat Vijeća ministara, Ministarstvo vanjskih poslova, itd.) navedene licence ne koriste ili ih koriste djelimično. Planiranje licenci koje se neće koristiti u ugovorenom periodu i/ili planiranje većeg broja licenci od potrebnog, te nekorištenje ugovorenih licenci izazivaju nepotrebne troškove.

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

6. REVIZIJA UČINKA

Provođenjem revizije učinka Ured za reviziju vrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, te nastoji doprinijeti efikasnijoj, efektivnijoj i ekonomičnijoj javnoj upravi. Tokom 2020. godine Ured za reviziju je objavio pet izvještaja o obavljenim revizijama učinka. Revizije su provedene u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, Principima revizije učinka VRI u BiH te Vodiču za reviziju učinka i Vodiču za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka u VRI u BiH, te dokumentima koje je usvojio Koordinacioni odbor VRI u BiH. Za četiri izvještaja prezentovani su nalazi, izvedeni određeni zaključci i date preporuke, prije svega, institucijama koje su bile predmet revizije i Vijeću ministara BiH, ali i svim institucijama BiH za koje je relevantna problematika obrađena u izvještajima. Prema mišljenju Ureda za reviziju, implementacija preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije. Peti izvještaj revizije učinka predstavlja izvještaj o realizaciji preporuka iz dva izvještaja revizije učinka iz oktobra 2015. godine i novembra 2016. godine.

6.1. Pregled obavljenih revizija učinka

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

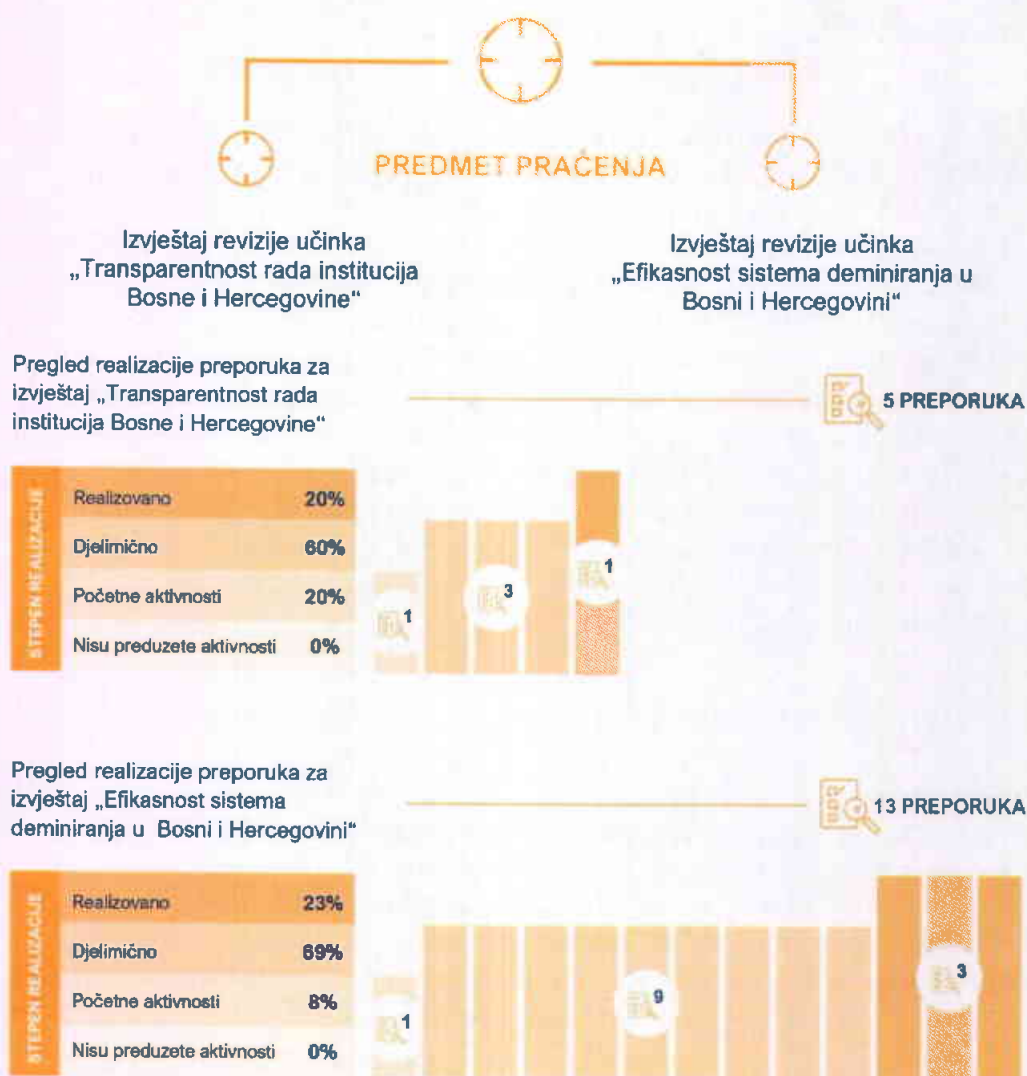
6.2. Realizacija preporuka revizije učinka

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

Ured za reviziju institucija BiH je u 2020. godini proveo praćenje realizacije preporuka za dva izvještaja revizije učinka: „Transparentnost rada institucija Bosne i Hercegovine“ i „Efikasnost sistema deminiranja u Bosni i Hercegovini“ koji su objavljeni u oktobru 2015. i novembru 2016. godine. Osnovni cilj ovog izvještaja je da se nadležnim institucijama i javnosti prezentuju aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka koje su date sa ciljem da se unaprijede područja koja su bila predmetom revizije i uštede budžetska sredstva.

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

Prikazujemo infografički prikaz praćenja preporuka revizije učinka:



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

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

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

6.3. Glavni nalazi i preporuke revizije učinka

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

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

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

Pored nedostatka saradnje institucija BiH sa akterima ostalih nivoa vlasti, redovna saradnja nije uspostavljena ni između institucija BiH po pitanjima ispunjena obaveza iz Barselonske konvencije/MAP-a, koje se odnose na uspostavu sistema intervencija. Trenutna koordinacija svih aktera u BiH po ovom pitanju se odvija preko MAP kontakt tačke. Međutim, oslanjanje institucija BiH isključivo na MAP kontakt tačku, bez međusobne direktne saradnje i inicijativa u ovoj oblasti, nije osiguralo uspostavu sistema intervencija u slučaju incidentnog zagađenja mora.

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

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



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

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

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

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

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

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

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

6.3.2. Planiranje i provođenje obuka zaposlenih u institucijama BiH

Cilj revizije je ispitati jesu li institucije preduzele adekvatne aktivnosti u procesu planiranja i provođenja obuka.

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

Na nivou institucija BiH nije uspostavljen sistem koji osigurava efikasno i ekonomično provođenje obuka zaposlenih. U procesu provođenja obuka nisu osigurani adekvatni kontrolni mehanizmi, što kao posljedicu ima dupliranje obuka. Institucije BiH su sredstva dodijeljena za vertikalne obuke koristile za upućivanje zaposlenih na horizontalne obuke za koje su se plaćali troškovi, a koje su se mogle slušati besplatno u organizaciji ADS BiH.

Imajući u vidu da je aktuelna pandemija COVID-19 u znatnoj mjeri utjecala na promjenu načina na koji se obuke mogu organizovati, iskoristili smo ovu priliku da istaknemo prednosti korištenja webinarima koji se pokazao kao jedno praktično i ekonomično rješenje koje omogućava participaciju znatno većem broju zaposlenih. Jedan od izazova za institucije u budućnosti bit će stvaranje balansa između webinarima i klasičnog načina obavljanja obuka s ciljem osiguravanja što veće efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti u njihovom provođenju.

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



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

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

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

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

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

Institucije BiH treba da definišu način vrednovanja prioritetnih obuka koje uvrštavaju u izvještaje koje dostavljaju ADS BiH.

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

Institucije treba da sačinjavaju obrazloženja prijedloga budžeta u skladu sa stvarnim potrebama svojih zaposlenih i odgovarajućim analizama prilikom pripreme svojih budžetskih zahtjeva kako bi detaljnije pojasnili i opravdali namjenu korištenja sredstava.

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

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

Preporučuje se institucijama BiH da u cilju efikasnog planiranja i provođenja obuka zaposlenih, na obuke van organizacije ADS BiH, šalju isključivo zaposlene kojima je ta obuka neophodna za sticanje specifičnih znanja i vještina potrebnih za rad zaposlenih određene institucije, a koje ne organizuje ADS BiH.

Institucije BiH trebaju uspostaviti praksu prenosa znanja među zaposlenim kako bi na ovaj način osigurale da što veći broj zaposlenih dobije određena znanja i informacije nakon odslušanih obuka na koje se upućuju zaposleni te institucije.

Institucije BiH treba da vode jedinstvene evidencije o obukama zaposlenih koje trebaju da sadrže sve podatke o obukama koje su pohađali zaposleni u toku godine u jednoj instituciji.

6.3.3. Aktivnosti institucija BiH na osiguravanju radijacijske i nuklearne sigurnosti

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

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

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

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



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

Vijeću ministara BiH je preporučeno da uspostaviti nadzor odnosno aktualizira i intenzivira pitanje izgradnje centralizovanog skladišta radioaktivnog otpada i istrošenih radioaktivnih izvora u BiH te osigura potrebnu podršku Agenciji u provođenju njenih nadležnosti; da definiše korake koje će BiH preduzeti kao odgovor na razvoj situacije u vezi sa mogućom izgradnjom skladišta/odlagališta radioaktivnog otpada na Trgovskoj gori.

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

6.3.4. Digitalizacija TV signala u BiH

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

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

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

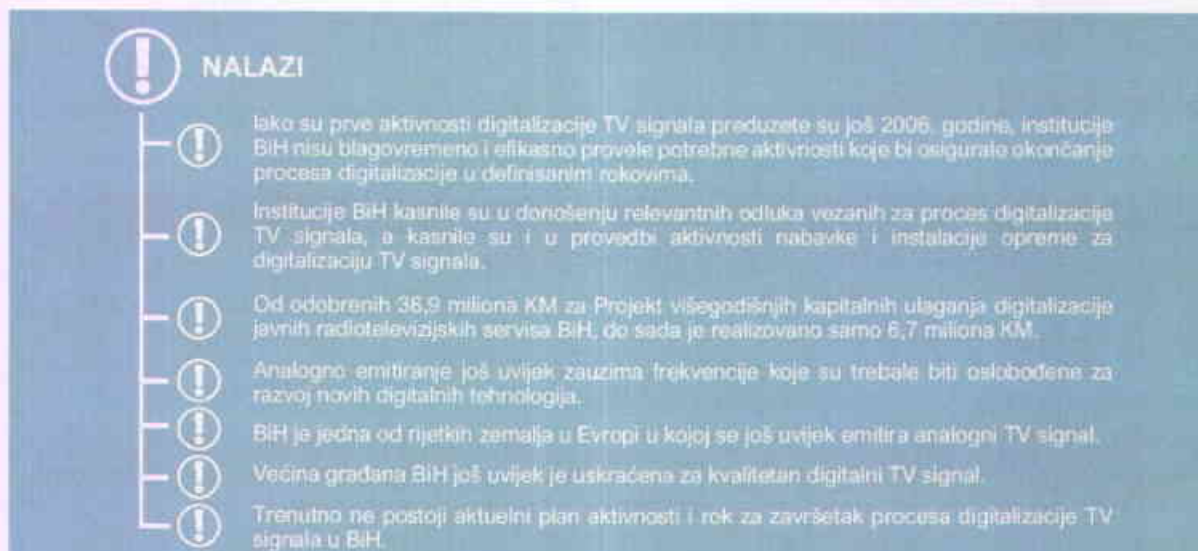
nisu blagovremeno provele potrebne aktivnosti koje bi osigurale okončanje procesa digitalizacije u definisanim rokovima: do 1.12.2011. godine, odnosno do 1.12.2014. godine, a najkasnije do 17.06.2015., roka koji je definisan u potpisanom međunarodnom sporazumu.

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

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

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

Slijedi infografički prikaz glavnih zaključaka ove revizije učinka:



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

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

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

Vijeće ministara BiH treba osigurati nezavisni nadzor i redovno izvještavanje o provođenju aktivnosti digitalizacije.

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

Sarajevo, 8.9.2021. godine

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica



**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Ranko Krsman





BOSNA I HERCEGOVINA



IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

*IZVRŠENJA BUDŽETA INSTITUCIJA
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2020. GODINU*



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

www.revizija.gov.ba

IZVJEŠTAJ

O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

**IZVRŠENJA BUDŽETA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2020. GODINU**

Broj:02-16-1-996/21

Sarajevo, august 2021. godine

SADRŽAJ

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

I MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA

Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH

Mišljenje nezavisnog revizora se daje na osnovu provedene finansijske revizije koja obuhvata reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

1. MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Mišljenje s rezervom

Izvršili smo reviziju **Izvještaja o izvršenju Budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2020. godinu** (u daljem tekstu: Izvještaj o izvršenju budžeta) sačinjenog od strane Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), koji obuhvata opisni dio i obrasce koji čine sastavni dio Izvještaja o izvršenju budžeta koji je usvojen od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara).

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte pitanja opisanih u odjeljku **Osnova za mišljenje s rezervom**, Izvještaj o izvršenju budžeta prikazuje istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, finansijsko stanje imovine, obaveza, prihoda i rashoda Budžeta institucija BiH na 31.12.2020. godine i izvršenje budžeta i poslovni rezultat za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Osnova za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvještaju:

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

Reviziju smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja*.

Neovisni smo od **Vijeća ministara i Ministarstva** u skladu sa etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti prema tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizioni dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Skretanje pažnje¹

Ne izražavajući dalju rezervu na mišljenje o Izvještaju o izvršenju budžeta, skrećemo pažnju na:

- nezadovoljavajući sistem naplate, evidentiranja i kontrole prihoda te usaglašavanja prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora sa podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH (tačka 7. Izvještaja);
- potencijalne obaveze na osnovu sudskih sporova i nedostatak odgovornosti za izgubljene sporove (tačka 9.3. Izvještaja).

Ključna pitanja revizije²

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

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

Odgovornosti rukovodstva za Izvještaj o izvršenju budžeta

Rukovodstvo **Vijeća ministara i Ministarstva** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju Izvještaja o izvršenju budžeta u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja na nivou institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonom o finansiranju institucija BiH, Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu, Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijave ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz finansijske izvještaje, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u danim okolnostima.

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

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

² Svrha saopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvještaja o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljenu reviziju. Saopćavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima finansijskih izvještaja kako bi im pomogle u shvaćanju onih pitanja koja su, po revizorovoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvještaja tekućeg perioda. Ključna pitanja revizije primjenjuju se na subjekte revizije koji imaju najveći utjecaj na budžet institucija Bosne i Hercegovine i na konsolidirane finansijske izvještaje budžeta institucija Bosne i Hercegovine.

Odgovornosti revizora za reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome je li Izvještaj o izvršenju budžeta kao cjelina sačinjen bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvještaj nezavisnog revizora koji uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visok nivo uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji. Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbirno, utječu na ekonomske odluke korisnika donijete na osnovu tih finansijskih izvještaja.

Kao sastavni dio revizije u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tokom revizije. Mi također:

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

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

Revizija Izvještaja o izvršenju budžeta obuhvata poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za budžet i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje budžeta, analize, izvještavanje, internu kontrolu i nadzor nad budžetskim korisnicima, upravljanje Jedinstvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora, informacionim sistemima i centraliziranim obračunom plaća. Revizijom nije obuhvaćeno servisiranje vanjskog duga BiH za 2020. godinu.

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

2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje s rezervom

U vezi s revizijom Izvještaja o izvršenju budžeta, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u odjeljku Osnova za mišljenje s rezervom, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u Izvještaju o izvršenju budžeta za 2020. godinu u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definisani kao kriteriji za datu reviziju.

Osnova za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u izvještaju:

1. *Zakon o budžetu za 2020. godinu, i pored Zakonom jasno definisanih procedura i rokova, nije usvojen pravovremeno, već tek u julu 2020. godine, a finansiranje institucija BiH i servisiranje međunarodnih obaveza je većim dijelom godine vršeno na osnovu odluka Vijeća ministara o privremenom finansiranju (tačka 5. Izvještaja).*

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

Nezavisni smo od **Vijeća ministara i Ministarstva** u skladu sa etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizioni dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Skretanje pažnje

Ne izražavajući dalju rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrećemo pažnju na sljedeće:

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

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju Izvještaja o izvršenju budžeta, rukovodstvo **Vijeća ministara i Ministarstva** je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u skladu sa propisima kojima su regulisane i potvrđuje da je tokom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrhovito i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

S obzirom na to da se radi o konsolidovanom izvještaju o izvršenju budžeta te činjenici da su ovim izvještajem obuhvaćeni značajniji procesi u vezi sa realizacijom Budžeta za 2020. godinu, a da Vijeće ministara i Ministarstvo, kada su u pitanju određeni procesi, nisu u mogućnosti (a nemaju ni ovlaštenja) samostalno realizovati date preporuke, smatramo da je odgovornost za izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH neophodno posmatrati u širem kontekstu. Navedeno, pored odgovornosti Vijeća ministara i Ministarstva, podrazumijeva i odgovornost Predsjedništva BiH (procedura usvajanja budžeta) i Parlamentarne skupštine BiH (donošenje zakona ili izmjena i dopuna istih), kao i svih institucija Bosne i Hercegovine pojedinačno za procese koje samostalno provode, a koji se kumulativno odražavaju na izvršenje budžeta kao cjeline.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u svim materijalnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizione dokaze o tome da li se sredstva koriste za odgovarajuće namjene i da li je poslovanje **Vijeća ministara i Ministarstva**, prema definisanim kriterijima, usklađeno sa relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji regulišu poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije interne revizije i sistema internih kontrola.

Sarajevo, 20.08.2021. godine

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković



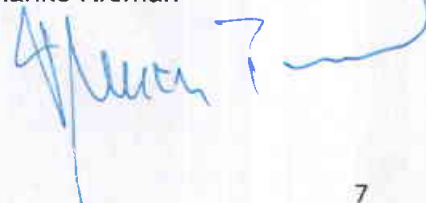
ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Jasmin Pilica



ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Ranko Krsman



II KRITERIJI

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

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

- Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu,
- Zakon o finansiranju institucija BiH,
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti,
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS),
- Zakon o internoj reviziji institucija BiH,
- Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH,
- Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija BiH.



III IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

1. UVOD

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) je, u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, izvršio reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta.

Prema članu 22. stav 5. Zakona o finansiranju institucija BiH Ministarstvo je obavezno da u roku od 180 dana od završetka fiskalne godine pripremi i podnese godišnji izvještaj o izvršenju budžeta Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, nakon njegovog upućivanja Vijeću ministara i Predsjedništvu Bosne i Hercegovine.

Izvještaj o izvršenju budžeta je sačinjen u zakonskom roku u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju, a na osnovu podataka koje su budžetski korisnici putem Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) unijeli u Glavnu knjigu trezora, podataka koji se generiraju i direktno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje, podataka iz Sektora za budžet, podataka budžetskih korisnika i podataka iz raspoloživih evidencija Sektora za javni dug. Izvještaj je u roku dostavljen na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH. Vijeće ministara je Izvještaj o izvršenju budžeta usvojilo na 38. sjednici održanoj 26.05.2021. godine, a Predsjedništvo BiH na 14. sjednici održanoj 22.07.2021. godine.

Rukovodstvo budžetskih korisnika je primarno odgovorno za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu s navedenim okvirom finansijskog izvještavanja, a što uključuje kreiranje, primjenu i održavanje sistema internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja. Pored toga, rukovodstvo budžetskog korisnika je odgovorno i za poslovanje u skladu s odgovarajućim zakonima i propisima, kao i da tokom fiskalne godine osigurava namjensko i zakonito korištenje sredstava odobrenih budžetom institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Obaveza budžetskih korisnika je da sačine godišnji finansijski izvještaj i dostave ga Ministarstvu najkasnije do 01. marta tekuće godine za proteklu godinu, zajedno s informacijom o sistemu internih kontrola realizovanih tokom godine te preduzetim aktivnostima u cilju realizacije preporuka revizije iz prethodne godine. Budžetski korisnici su dužni da uz obrasce godišnjeg izvještaja dostave i odgovarajuća tekstualna obrazloženja i bilješke bilansnih pozicija. Također, svaki budžetski korisnik je obavezan uz godišnji izvještaj dostaviti i izjavu o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije u formi i sadržaju koji je propisalo Vijeće ministara³.

2. REALIZACIJA PREPORUKA

U Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Izvršenja budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2019. godinu, sačinjenog od Ministarstva, su date preporuke **Vijeću ministara i Ministarstvu** kojima se sugeriše preduzimanje određenih aktivnosti na unapređenju poslovanja i otklanjanju nepravilnosti u daljnjem poslovanju. Ministarstvo je dostavilo odgovor Uredu za reviziju u skladu s članom 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija BiH dok Vijeće ministara nije dostavilo odgovor, iako je i Vijeću ministara isti zasebno dostavljen, uz mogućnost dostavljanja odgovora u skladu sa članom 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija BiH. Član 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija BiH govori da je revidirana institucija dužna poslati odgovor Uredu za reviziju i Ministarstvu u roku od 60 dana od prijema revizorskog izvještaja, u kojem se navode radnje koje su preduzete radi prevazilaženja slabosti, nepravilnosti i prekršaja koji su identifikovani u revizorskom izvještaju.

Uvidom u preduzete aktivnosti, u Tabeli br. 1 dajemo osvrt na realizaciju preporuka, pri čemu su u koloni Status sa crvenim kružićem (●) označene nerealizovane, žutim (●) preporuke čija je realizacija u toku, a zelenim (●) realizovane preporuke:

³ Službeni glasnik BiH, broj 96/12

Tabela br.1 – Ocjena realizacije datih preporuka

Red. broj	Preporuke iz 2019. godine	Ocjena realizacije preporuka	Status
1.	Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnog Ministarstva, osigura da rukovodioci institucija dosljedno primjenjuju propise i donesene zaključke, u cilju potpunog uspostavljanja interne revizije i sistema finansijskog upravljanja i kontrole.	Interna revizija još uvijek nije uspostavljena u punom kapacitetu, kao ni sistem finansijskog upravljanja i kontrole.	
2.	Vijeće ministara bi trebalo blagovremeno razmatrati materijale koje dostavljaju budžetski korisnici kako bi se omogućilo nesmetano funkcioniranje institucija, a time i ostvarivanje ciljeva njihovog poslovanja.	Ponovo smo uočili neblagovremeno razmatranje i usvajanje prijedloga akata budžetskih korisnika, mada su učinjeni određeni pomaci.	
3.	Ponovo preporučujemo Ministarstvu da preispita dosadašnju praksu obrade zahtjeva budžetskih korisnika, kako u cilju potpunog izvršenja dodijeljenih nadležnosti, tako i zbog svih negativnih posljedica koje izostanak postupanja Ministarstva ima na određenu oblast koja je obuhvaćena tim aktima.	Ponovo su uočeni zastoji u komunikaciji između budžetskih korisnika i Ministarstva u pogledu davanja mišljenja na pojedine akte budžetskih korisnika	
4.	Potrebno je da Ministarstvo uspostavi uredne i ažurne evidencije zaprimljenih zahtjeva koje će se voditi u kontinuitetu i u kojim će biti određeni nosioci aktivnosti i rokovi za postupanje, odnosno davanje odgovora institucijama po zaprimljenim zahtjevima.	Ažurne evidencije i dalje nisu u potpunosti uspostavljene, ali se određena unapređenja očekuju uspostavljanjem DMS sistema koji će omogućiti kvalitetnije praćenje predmeta iz nadležnosti svakog od sektora	
5.	Zbog evidentnog zastoja u procesu usklađivanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara, smatramo da je potrebno da Vijeće ministara od nadležnih institucija traži informaciju o problemima i poteškoćama u realizaciji navedenog zadatka.	I dalje je evidentan problem u procesu usklađivanja pravilnika o unutarnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara.	
6.	Potrebno je da Ministarstvo, u saradnji sa Vijećem ministara i nadležnom Komisijom, nastavi s aktivnostima osiguranja osnovnih pretpostavki za usvajanje i primjenu Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.	U 2020. godini nisu poduzimane značajnije aktivnosti na osiguranju osnovnih pretpostavki za usvajanje Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.	

7.	Potrebno je da Vijeće ministara, u okvirima svojih nadležnosti, uloži dodatne napore kako bi aktivnosti oko donošenja nacrtu budžeta bile provedene u skladu sa rokovima definisanim Zakonom o finansiranju institucija BiH.	Zakon o budžetu za 2020. godinu nije donesen u skladu sa budžetskim kalendarom. Definisana vremenska dinamika nije ispoštovana od strane svih institucija koje su odgovorne za pripremu prijedloga budžeta.	
8.	Ministarstvo je dužno da nakon razmatranja zahtjeva za prestrukturisanje donosi odgovarajuće odluke, a u skladu sa instrukcijama koje samo donosi.	Tokom 2020. godine nije bilo neriješenih zahtjeva za prestrukturisanje rashoda korisnika.	
9.	Potrebno je nastaviti aktivnosti u vezi s implementacijom Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH, koja ima za cilj unapređenje procesa planiranja budžeta i uspostavljanja programskog planiranja budžeta u potpunosti, kao i izvještavanje o ostvarenim aktivnostima, ciljevima i pripadajućim troškovima.	Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH za period 2021–2025. godine, čime je osigurana jedna od pretpostavki za nastavak unapređenja planiranja budžeta i uspostavljanja programskog planiranja budžeta.	
10.	Ponovo preporučujemo Ministarstvu i institucijama BiH da su u obavezi da detaljno obrazlažu sve pozicije koje koriste prilikom izvještavanja o izvršenju budžeta te je s tim u vezi potrebno da tekstualni dio izvještaja sadrži detaljne podatke o razlozima za promjenu budžeta i obrazloženja izvršenja svih budžetskih pozicija.	Ministarstvo je, u Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta, obavezalo budžetske korisnike da uz popunjene obrasce dostave tekstualni dio sa detaljnim obrazloženjem svih pozicija.	
11.	Potrebno je da Ministarstvo, u saradnji sa budžetskim korisnicima koji ostvaruju prihode, analizira zahtjeve, ukoliko su dostavljeni, i na adekvatan način osigura korištenje servisa za sravnjenje prihoda.	Ministarstvo je radilo na omogućavanju preuzimanja podataka o naplaćenim prihodima putem web servisa Upravi za indirektno oporezivanje BiH, ali navedene aktivnosti još uvijek nisu okončane.	
12.	Smatramo da je potrebno da Ministarstvo obaveže institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u finansijskim izvještajima prezentiraju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.	Ministarstvo nije obavezalo institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja prezentuju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.	

13.	Potrebno je da Ministarstvo razmotri način prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i finansiranja (Obrazac 1 - uz Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH).	Kao i prethodnih godina, u Pregledu prihoda, primitaka i finansiranja (Obrazac 1 - uz Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH) je na isti način prikazan preneseni višak sredstava iz prethodnih godina.	
14.	Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnog ministarstva, izvrši analizu pravnog okvira kojim su regulisane plaće i naknade troškova zaposlenih u institucijama BiH, te na osnovu ove analize predloži sistemski rješenja koja trebaju osigurati da predmetna oblast bude uređena uz poštovanje principa transparentnosti i pravednosti.	Ministarstvo finansija i trezora BiH nije izvršilo analizu, niti predložilo rješenja u cilju pravilne primjene pravnog okvira kojim su regulisane plaće i naknade u određenim institucijama BiH.	
15.	Potrebno je da Vijeće ministara, putem nadležnog Ministarstva sigurnosti, analizira postojeće stanje po pitanju regulisanja pitanja policijskog dodatka zaposlenih u sigurnosnim agencijama na nivou BiH i preduzme mjere i aktivnosti na konačnom rješavanju navedenog pitanja.	Ministarstvo sigurnosti BiH nije pripremilo, niti uputilo u proceduru usvajanja podzakonski akt koji treba regulisati pravo na policijski dodatak zaposlenih u policijskim agencijama na nivou BiH.	
16.	Neophodno je da Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo razmotre primjenu pravnog okvira koji reguliše pravo na neplaćeno odsustvo, a da u međuvremenu daju mišljenja i instrukcije institucijama BiH za pravilnu primjenu postojećih propisa.	Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo finansija BiH nisu preduzimali aktivnosti vezane za analizu pravnog okvira koji reguliše pravo na neplaćeno odsustvo.	
17.	Potrebno je da Ministarstvo finansija i trezora BiH sačini određena pravila za kasko osiguranje službenih vozila i pri tome jasno i precizno definiše način postupanja institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana.	Ministarstvo nije donijelo instrukciju za kasko osiguranje službenih vozila pri čemu bi se jasno i precizno definisao jednoobrazan način postupanja institucija prilikom evidentiranja naknada štete na službenim vozilima koja su kasko osigurana.	
18.	Preporučujemo da Ministarstvo, u saradnji s Ministarstvom pravde BiH, iznađe rješenje u uspostavljanju jedinstvenih pravila i kriterija za angažiranje vanjskih saradnika na osnovu ugovora o djelu, vodeći pritom računa o detaljnoj i suštinskoj analizi dostavljenih zahtjeva budžetskih korisnika.	Nisu preduzete konkretne aktivnosti u 2020. godini. Ministarstvo namjerava, u saradnji sa Ministarstvom pravde BiH, raditi na pripremi podzakonskog akta za Vijeće ministara BiH kojim bi se propisala jedinstvena pravila i kriteriji za angažiranje	

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

	aktivnosti na kreiranju preduslova za značajnije povlačenje IPA sredstava.	preduslova za značajnije povlačenje IPA sredstava, pa je, između ostalog, donesena i Odluka o usvajanju Prioriteta u integraciji preduzetničkog učenja u obrazovne sisteme u BiH 2021-2030. godine.	
25.	Potrebno je da nadležne institucije (Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara), svaka iz svoje nadležnosti, usklade propise koji regulišu primanja iz radnih odnosa zaposlenih u zakonodavnoj, pravosudnoj i izvršnoj vlasti BiH, uz uvažavanje stavova pravosudnih institucija po pitanju diskriminacije.	Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, usvojen u decembru 2020. godine čime je otklonjena diskriminacija koja je bila predmet sudskih sporova	
26.	Neophodno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija kreira pravila i obaveze za vođenje unifikovanih i ažurnih evidencija o sudskim sporovima u okviru svake institucije BiH pojedinačno kako bi se na pouzdan način mogla utvrditi visina potencijalnih obaveza i vrsta pravnog osnova za pokretanje sudskih postupaka.	Tokom 2020. godine, nije bilo konkretnih aktivnosti na uvođenju obaveze svim institucijama BiH za vođenje jednoobraznih i ažurnih evidencija o sudskim sporovima.	
27.	Neophodno je da Vijeće ministara putem nadležnih institucija nametne obavezu institucijama BiH, čije poslovanje generira sudske sporove, da sačinjavaju odgovarajuće analize sudskih sporova kako bi iste u koordinaciji sa ostalim nadležnim institucijama mogle poduzimati mjere u cilju otklanjanja uzroka za pokretanje sudskih sporova.	Nije bilo aktivnosti vezano za uvođenje obaveze svim institucijama BiH za sačinjavanje analize sudskih sporova i koordinacija sa nadležnim institucijama oko poduzimanja mjera u cilju otklanjanja uzroka za pokretanje sudskih sporova.	
28.	Neophodno je da Ministarstvo pravde BiH žurno preduzme aktivnosti vezane za donošenje pravnog okvira za provođenje postupka vansudske nagodbe u cilju postizanja mogućih ušteda u potrošnji budžetskih sredstava.	Komentar u djelu ocjene preporuka sa posebnim statusom.	Poseban status
29.	Preporučujemo da Vijeće ministara i Ministarstvo osiguraju dosljednu primjenu važećih propisa vezanih za korištenje sredstava budžetske rezerve, a u cilju namjenskog raspolaganja odobrenim javnim sredstvima, pouzdanog izvještavanja o predmetnoj poziciji, kao jednog segmenta budžeta, i otklanjanja	S obzirom na to da je Zakon o budžetu institucija BiH za 2020. godinu usvojen krajem jula 2020. godine Odluke Vijeća ministara BiH za korištenje sredstava budžetske rezerve su najvećim dijelom donesene pred kraj izvještajnog perioda,	

	mogućnosti iskorištavanja ove pozicije za prikrivanje posljedica lošeg i neadekvatnog planiranja ukupnog budžeta institucija BiH.	tako da je kompletiranje izvještaja o realizaciji i namjeni dodijeljenih sredstava iz budžetske rezerve u toku.	
30.	Ponovo preporučujemo da se javna sredstva troše odgovorno i transparentno, što podrazumijeva da Vijeće ministara donosi jasna pravila i procedure u pogledu namjene, kriterija dodjele, uslova korištenja sredstava tekuće rezerve, a sve u cilju onemogućavanja nenamjenskog korištenja javnih sredstava.	Ministar finansija i trezora je donio detaljnu Proceduru za pripremu mišljenja Sektora za budžet o odobravanju tekuće budžetske rezerve, koja precizno propisuje postupanje podnosioca zahtjeva za odobravanje tekuće rezerve, nakon čega Vijeće ministara BiH donosi odluke o odobravanju tekuće budžetske rezerve.	●
31.	Preporučujemo Ministarstvu dalji nastav aktivnosti na unapređenju poslovanja preko poslovnih banaka, dosljednoj primjeni ugovorenih obaveza koje su banke preuzele u pogledu transferisanja sredstava na depozitni račun u Centralnoj banci BiH i primjene principa nultog salda na transakcijskim računima.	Ministarstvo prati poslovanja preko poslovnih banaka u pogledu transferisanja sredstava i nastoji se pridržavati internih procedura u primjeni nultog salda na transakcijskim računima ali još uvijek postoji prostor za unapređenje u datom segmentu poslovanja.	●
32.	Potrebno je da Ministarstvo u saradnji s inicijatorima za otvaranje računa uspostavi praksu praćenja i informisanja o statusu računa koji nemaju promet duži vremenski period i potrebu da isti budu i dalje otvoreni kao posebni računi.	Ministarstvo je preduzimalo aktivnosti na rješavanju ovog pitanja, te je tražilo informacije o statusu računa od budžetskih korisnika za čije potrebe su otvoreni. Međutim pojedini budžetski korisnici nisu odgovorili na upite Ministarstva tako da još uvijek postoje otvoreni računi na kojima duži niz godina nema prometa.	●
33.	Potrebno je da Ministarstvo, u saradnji s institucijama BiH, poduzme odgovarajuće aktivnosti kako bi se dodatno unaprijedio sistem internih kontrola u dijelu potraživanja te osiguralo da finansijski izvještaji budu tačni, a potraživanja iskazana u skladu s računovodstvenim pravilima i principima.	Ministarstvo je uputilo više dopisa prema budžetskim korisnicima s uputstvima u vezi evidentiranja potraživanja. U narednom periodu se mogu očekivati efekti od navedenih aktivnosti.	●
34.	S obzirom na to da su na ovoj poziciji iskazana salda koja datiraju iz prethodnih godina, Ministarstvo bi trebalo preispitati iskazana stanja na	Ponovo su na poziciji aktivnih kratkoročnih razgraničenja evidentirana značajna salda kursnih razlika.	

	ovoj grupi konta. Također, Ministarstvo bi trebalo preispitati opravdanost evidentiranja kursnih razlika preko konta razgraničenja, jer u skladu s računovodstvenim propisima, realizovane kursne razlike predstavljaju prihod, odnosno rashod obračunskog perioda.		
35.	Preporučujemo nastavak aktivnosti Ministarstva i nadležnih institucija u cilju pouzdanog i tačnog evidentiranja stalnih sredstava.	Problem pouzdanog i tačnog evidentiranja stalnih sredstva još uvijek nije riješen. Ministarstvo se aktivno uključilo u problematiku evidentiranja stalnih sredstava te uputilo više akta prema institucijama BiH (Službi za zajedničke poslove institucija BiH, Centralnoj izbornoj komisiji, Obavještajno sigurnosnoj agenciji) u cilju rješavanja navedenog pitanja.	
36.	Preporučujemo da Ministarstvo iznađe tehničko rješenje u modulu stalnih sredstava kako promjene lokacije u pomoćnoj evidenciji ne bi uvećavale promet na kontima Glavne knjige, a čime bi bili realno prikazani promet na pozicijama stalnih sredstava.	Ministarstvo je analiziralo tehničko rješenje u modulu stalnih sredstava te zaključilo da bi novo tehničko rješenje koje bi riješilo kumuliranje prometa na kontima stalnih sredstava u Glavnoj knjizi zahtijevalo dodatna novčana sredstva.	
37.	Ministarstvo treba, uz godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, sačinjavati i odgovarajuća obrazloženja stavki iskazanih u vanbilansnoj evidenciji te u skladu sa potrebama istu dodatno urediti.	Uz godišnji Izvještaj o izvršenju budžeta za 2020. godinu, nisu sačinjena odgovarajuća obrazloženja stavki iskazanih u vanbilansnoj evidenciji.	
38.	Sugeriramo se Ministarstvu da preispita strukturu stavki evidentiranih u vanbilansnoj evidenciji u pogledu ispunjenosti uslova za evidentiranje na ovoj poziciji, shodno odredbama Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH.	Ministarstvo je izvršilo analizu strukture stavki evidentiranih na vanbilansnoj evidenciji.	
39.	Neophodno je da institucije vlasti na državnom nivou (Vijeće ministara, Parlamentarna skupština BiH) aktualiziraju problem rješavanja statusa državne imovine te preduzmu	Pitanje statusa državne imovine još uvijek nije riješeno.	

	aktivnosti, odnosno donesu neophodne propise kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.		
40.	Potrebno je da Ministarstvo u analizama koje prethode implementaciji novih projekata uključi i aspekte budućeg održavanja sistema kako bi se smanjila ovisnost o samo jednom ponuđaču, te osigurala adekvatna podrška i kontinuitet poslovanja.	Ministarstvo je prilikom implementacije projekta nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sistema uzrokovanog katastrofom uzelo u obzir aspekte budućeg održavanja sistema i osiguralo adekvatnu post-produkcionu podršku i kontinuitet poslovanja.	●
41.	U skladu s analizama koje prethode implementaciji novih projekata, potrebno je pokrenuti implementaciju podsistema za planiranje budžeta, osigurati integraciju sa ISFU te voditi računa da se po mogućnosti implementiraju podsistemi koji imaju veći stepen kompatibilnosti radi fleksibilnije upotrebe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sistema.	Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti na iznalaženju rješenje i implementaciju novog podsistema za planiranje budžeta koji će osigurati veći stepen kompatibilnosti i integraciju sa ISFU sistemom i iskazalo potrebe za finansiranje ove aktivnosti u zahtjevu za budžet kao višegodišnji projekat.	●
42.	Potrebno je da Ministarstvo provede dodatnu obuku korisnika modula zaliha, prvenstveno zaposlenika Ministarstva odbrane BiH, u cilju prevazilaženja tekućih problema.	Sprovedene su obuke za zaposlenike Državne agencije za istrage i zaštitu BiH i Uprave za indirektno oporezivanje BiH, ali nisu provedene dodatne obuke zaposlenika Ministarstva odbrane BiH.	●
43.	Ministarstvo je obavezno obavijestiti institucije koje imaju značajne vrijednosti materijala i imovine da postoji mogućnost korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama, kako se ne bi provodile nabavke aplikacija koje su već implementirane u Ministarstvu kao centralizirane aplikacije za potrebe institucija BiH.	Ministarstvo je uvezalo institucije koje imaju značajne vrijednosti materijala i imovine u sistem korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama. U toku je dalje proširenje korištenja modula zaliha i uvezivanje Agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela.	●
44.	Potrebno je da Ministarstvo planira sredstva za nabavku licenci kako bi se Ministarstvu odbrane BiH omogućilo korištenje funkcionalnosti blagajničkog poslovanja. Po osiguranju licenci neophodno je	Uspostavljen je sistem blagajničkog poslovanja u sjedištu Ministarstva odbrane, ali isti još uvijek nije uspostavljan u Oružanim snagama.	●

	uspostaviti blagajničko poslovanje za potrebe Ministarstva odbrane BiH.		
45.	Ministarstvo treba dovršiti analizu i poređenje rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sistemom COIP u cilju daljeg unapređenja funkcioniranja ove platforme i uspostave efikasnijeg sistema.	U 2020. godini nisu završene analize i usporedbe rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanja ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sistemom COIP.	

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

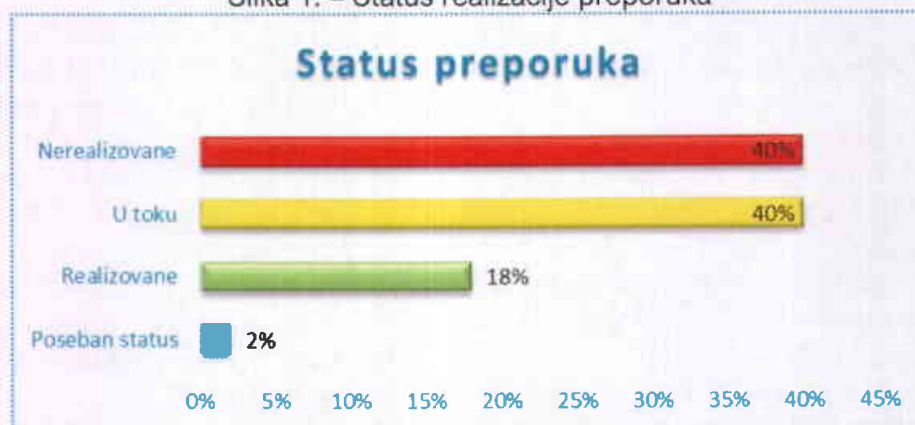
Preporuka iz 2019. godine, u vezi s donošenjem pravnog okvira za provođenje postupaka vansudske nagodbe je trenutno irelevantna jer je navedena problematika regulisana zakonskim rješenjem.

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

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

Status preporuka	Broj preporuka	Procenat
Nerealizovana	18	40.00%
U toku	18	40.00%
Realizovana	8	17.78%
Poseban status	1	2.22%
Ukupno	45	100%

Slika 1. – Status realizacije preporuka



3. SISTEM INTERNIH KONTROLA

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

- *funkcionalno nezavisna i decentralizovana interna revizija (IR) - koja ima ulogu da pruži pomoć rukovodiocu institucije vršeći pregled adekvatnosti i efektivnosti internih kontrola i dajući preporuke u cilju unapređenja poslovanja institucije,*
- *finansijsko upravljanje i kontrola (FUK) – koje je usmjereno na jačanje odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u instituciji i*
- *Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ), kao posebna jedinica, koja razvija i usmjerava proces PIFC-a.*

Tokom revizije za 2020. godinu ponovo smo uočili iste ili slične nedostatke i nepravilnosti u funkcionisanju institucija BiH (o čemu najbolje svjedoči obim nerealizovanih preporuka datih prethodnih godina), koji upućuju na zaključak ***kako cjelokupan sistem internih kontrola u institucijama BiH još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou***, odnosno da nije potpuno uspostavljen i efikasan u svim segmentima poslovanja. Na osnovu revizijom utvrđenih činjenica, ponovo smo utvrdili sljedeće nedostatke i slabosti: brojni propusti i nedostaci prisutni su u provedenim postupcima javnih nabavki; proces zapošljavanja i angažovanja osoblja i dalje nije transparentan; pravilnici o unutrašnjoj organizaciji kod većeg broja institucija još uvijek nisu usklađeni sa odlukama Vijeća ministara; realizacija višegodišnjih kapitalnih izdataka i dalje nije na zadovoljavajućem nivou (značajna finansijska sredstva su godinama rezervisana, neiskorištena i imobilna); nije u potpunosti riješen problem sravnjenja naplate prihoda koje određene institucije ostvaruju na osnovu svoga poslovanja; nije riješeno pitanje policijskog dodatka; u određenom broju institucija nije uspostavljena interna revizija; sistem finansijskog upravljanja i kontrole i dalje je nedovoljno izgrađen i efikasan; dokumentacija i evidencija vezana za upotrebu službenih vozila kod većeg broja institucija nije potpuna i uređena, itd.

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

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

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

Centralna harmonizacijska jedinica: U skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH koji je donesen 2008. godine, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i njenih država članica i BiH, Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, a na osnovu Odluke o uspostavljanju Centralne harmonizacijske jedinice Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine⁴, uspostavljena je Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH – CHJ, koja, u skladu s navedenim propisima, ima obavezu uspostaviti i razvijati sistem interne finansijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, a kao poseban segment ovog sistema, uspostaviti sistem i strukturu interne revizije u institucijama BiH.

Centralna harmonizacijska jedinica je sačinila i putem Ministarstva finansija i trezora BiH, Vijeću ministara BiH dostavila Godišnji konsolidovani izvještaj interne revizije za 2020. godinu kao i Konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH za 2020. godinu. Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 05.05.2021. godine usvojilo oba navedena izvještaja sa više operativnih zaključaka koji za cilj imaju unapređenja stanja u ovim područjima. Godišnji izvještaji sadrže informacije o napretku, stanju i aktivnostima koje su provedene 2020. godine u području razvoja sistema internih finansijskih kontrola, kao i planovima za njegov buduću razvoj te podatke o sistemu interne revizije u institucijama Bosne i Hercegovine i aktivnostima Centralne harmonizacijske jedinice. Godišnji izvještaji su objavljeni na mrežnoj stranici Ministarstva finansija i trezora, a bit će dostavljeni Parlamentarnoj skupštini BiH.

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

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

Na osnovu izvršenih pojedinačnih revizija svih institucija BiH, zaključili smo kako još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH⁵, Priručnikom za finansijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Tokom revizijskog ciklusa za 2020. godinu uočili smo da ponovo određeni broj institucija nije proveo sve osnovne aktivnosti u pogledu uspostave sistema finansijskog upravljanja i kontrole, iako su zakonske odredbe koje definišu uspostavu sistema na snazi već više godina. Institucije koje su dokumentovale ključne poslovne procese, sačinile mapu poslovnih procesa i uspostavile registar rizika, usporeno i nedovoljno posvećeno rade na implementaciji i ažuriranju donesenih dokumenta.

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

Sve navedeno ukazuje da u institucijama Bosne i Hercegovine još uvijek ne postoji izgrađena svijest i razumijevanje o značaju i koristima od unapređenja internih kontrola. Od posebne je važnosti da sve institucije Bosne i Hercegovine ulože dodatne napore na implementaciji već usvojenih akata finansijskog upravljanja i kontrole. Podsjećamo da Vijeće ministara BiH, kao i Parlamentarna

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

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

skupština, redovno donose zaključke te upozoravaju na potrebu ozbiljnijeg i sveobuhvatnijeg pristupa u kreiranju i izgradnji sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Pored toga, Evropska komisija u svojim godišnjim izvještajima o napretku BiH redovno ukazuje na nedovoljnu djelotvornost funkcije interne finansijske kontrole u institucijama, kao i na to da još nisu stvoreni odgovarajući uslovi za provođenje upravljačke odgovornosti.

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

Interna revizija: Uspostava interne revizije u institucijama BiH regulisana je Zakonom o internoj reviziji institucija BiH⁶, Strategijom razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH⁷. Od 18 uspostavljenih jedinica interne revizije institucija BiH, deset jedinica interne revizije vrši funkciju interne revizije samo u jednoj, matičnoj instituciji. To su jedinice interne revizije u: Ministarstvu odbrane BiH, Ministarstvu vanjskih poslova BiH, Upravi za indirektno oporezivanje BiH, Graničnoj policiji BiH, Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH, Službi za zajedničke poslove institucija BiH i Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH.

Preostalih osam jedinica interne revizije, u skladu sa usvojenim decentralizovanim modelom uspostavljanja i organizovanja interne revizije u institucijama BiH, funkciju interne revizije vrše za više institucija, u skladu sa Odlukom o kriterijima za uspostavu jedinica interne revizije u institucijama BiH. Pomenutih osam jedinica interne revizije nadležno je za obavljanje interne revizije u 64 institucije. Tokom pojedinačnih revizija u institucijama BiH u 2020. godini, za koje su nadležne navedenih osam jedinica, uočili smo da funkcija interne revizije nije u potpunosti zadovoljavajuća po pitanju obima provedenih internih revizija, tj. broja izvršenih revizija (npr. kod Ministarstva finansija i trezora, Ministarstva vanjske trgovine, Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva sigurnosti, itd.). Stoga bi trebalo uložiti dodatni angažman i svake godine obuhvatiti što je moguće veći broj operativnih revizija u skladu sa procijenjenim rizicima. Činjenica da u značajnom broju institucija BiH tokom 2020. godine nije planirano vršenje interne revizije dovoljno govori sama za sebe.

Tokom revizije uočili smo da u određenom broju institucija BiH nije u potpunosti uspostavljena i kadrovski popunjena jedinica interne revizije. Ove institucije su, prema članu 19. stav (5) Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2020. godinu, bile obavezne da u 2020. godini izvrše kadrovsku popunu jedinica interne revizije, tj. da izvrše prijem internih revizora.

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

U Godišnjem konsolidovanom izvještaju interne revizije Centralne harmonizacijske jedinice, između ostalog, navodi se da se na osnovu analize dostavljenih podataka od jedinica interne revizije (godišnji izvještaji, planovi rada, informacije o izvršenim revizijama) samo u određenoj mjeri stječe uvid u

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

⁷ Službeni glasnik BiH broj: i 59/19

⁸ Internu reviziju u Predsjedništvu BiH bi shodno postojećem pravnom okviru trebala provoditi Jedinica za internu reviziju Ministarstva sa čime se nije saglasilo Predsjedništvo BiH.

način rada i vršenja funkcije interne revizije i njenoj usklađenosti s propisanom metodologijom i standardima. Nadalje se navodi kako se nadzor nad implementacijom svih primjenjivih regulativa za internu reviziju od strane jedinica za internu reviziju provodi uglavnom na daljinu, putem analize dostavljenih godišnjih izvještaja. Centralna harmonizacijska jedinica u svom izvještaju navodi kako je važan zadatak i izazov u narednom periodu uvođenje i povećanje kontrole kvaliteta rada interne revizije, u skladu sa zahtjevima Standarda interne revizije i primjerima najbolje prakse. Sve ovo upućuje na zaključak da postoji prostor za napredak u pogledu uspostave funkcije interne revizije u institucijama BiH.

PREPORUKA 1

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

PREPORUKA 2

Potrebno je da Vijeće ministara putem Centralne harmonizacijske jedinice analizira efikasnost jedinica interne revizije u pogledu obima revizijskih aktivnosti koje se provode na godišnjem nivou.

PREPORUKA 3

Vijeće ministara treba, putem Centralne harmonizacijske jedinice, u narednom periodu ubrzati aktivnosti na osiguranju uslova za provođenje kontrole kvaliteta rada interne revizije, kako bi se ojačala uloga interne revizije kao važnog upravljačkog alata.

• Postupanje Ministarstva po zahtjevima budžetskih korisnika

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

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

Ministarstvo vodi evidencije o zaprimljenim predmetima iz nadležnosti Ministarstva, međutim određene evidencije ne obuhvataju na isti način podatke o predmetima koji se obrađuju. Prema informacijama Ministarstva, informacioni sistem za prijem pošte i praćenje evidencije predmeta u

Ministarstvu još uvijek nije u potpunoj funkciji. Naime, sistem DMS-a je 12.7.2021. godine stavljen u produkcijsku fazu, te se u najkraćem periodu očekuje kloniranje sistema iz testne faze koja će omogućiti kvalitetnije praćenje predmeta iz nadležnosti svakog od sektora.

PREPORUKA 4

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

PREPORUKA 5

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

- **Usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji institucija BiH sa odlukama Vijeća ministara**

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave je jedan od osnovnih dokumenata za uspostavljanje i osiguravanje efikasnog poslovanja i rukovođenja organima uprave. Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obavezi da do kraja aprila 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave Bosne i Hercegovine i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine.

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

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

Jedan od razloga nedonošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji su neujednačeni stavovi između pojedinačnih institucija i institucija nadležnih za davanje mišljenja po pitanju sadržaja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji (npr. Ministarstvo pravde BiH je ukazivalo na potrebu korekcije predloženih opisa poslova za određena radna mjesta, Ministarstvo finansija i trezora BiH nije podržalo finansijski aspekt predloženih pravilnika, i/ili broj sistematizovanih radnih mjesta i/ili predloženu organizaciju pojedinih sektora i sl.).

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

PREPORUKA 6

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

4. RAČUNOVODSTVENE POLITIKE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE

Funkcionisanje Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) sa finansijsko-računovodstvenog aspekta je centralizovano s automatizovanim sistemom Glavne knjige trezora i pomoćnih knjiga, s tim da nadzor i kontrolu nad sistemom provodi Ministarstvo. Osnovna pravila za evidentiranje knjigovodstvenih podataka u ISFU sistem su navedena u Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH iz 2015. godine. Prihodi i rashodi budžetskih korisnika, kao i raspoloživa namjenska sredstva i višegodišnji projekti budžetskih korisnika se unose po izvorima sredstava (fondovima), s tim da se evidentiranje tekućih i kapitalnih izdataka vrši i kroz funkcionalnu klasifikaciju (COFOG).

Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH⁹ koji je donesen 2004. godine definisano je da je Komisija za računovodstvo i reviziju BiH nadležna za usvajanje međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, ali isti još uvijek nisu usvojeni, iako je propisano da će do objavljivanja međunarodnih računovodstvenih standarda za vlade i druge pravne osobe iz javnog sektora, budžeti, budžetski korisnici i vanbudžetski fondovi u BiH, primjenjivati važeće propise institucija BiH, entiteta i Brčko distrikta BiH o računovodstvu i finansijskom izvještavanju, dugogodišnje neusvajanje ovih standarda nije opravdano.

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

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 42/04

PREPORUKA 7

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

Uvidom u Pregled dostavljenih izvještaja za 2020. godinu po budžetskim korisnicima uočeno je da su svih 75 budžetskih korisnika sačinili i dostavili finansijske izvještaje za 2020. godinu. Prema Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta budžetskih korisnika za period 01.01.-31.12.2020. godine, rok za dostavu potpunjenih, potpisanih i ovjerenih obrazaca i tekstualnog obrazloženja je do 02.03.2021. godine. Konstatovano je da pojedini budžetskih korisnici iste nisu dostavili u propisanom roku. Najčešće se radilo o kašnjenjima od nekoliko dana, osim izvještaja Pravobranilaštva BiH koji je zaprimljen 30.03.2021. godine, te izvještaja Agencije za promociju stranih ulaganja BiH koji je zaprimljen 15.03.2021. godine.

Odsjek za kontrolu izvršenja budžeta i izvještavanje i Odsjek za analizu planiranja i izvršenja budžeta Ministarstava je u periodu mart – maj 2021. godine vršio kontrolu ispravnosti i kompletnosti finansijskih izvještaja budžetskih korisnika. U izvještajima o izvršenju budžeta za 2020. godinu, najčešće greške koje su konstatovane kod pojedinih budžetskih korisnika odnosile su se na tabele 6 i 6/1 – Pregled kapitalnih ulaganja po vrstima i projektima za 2020. godinu, te neusaglašenost između iskazanih podataka na klasi 0 i 8. Također je konstatovano da se kroz više godina kod istih budžetskih korisnika ponavljaju iste ili slične greške prilikom sačinjavanja godišnjeg izvještaja, a česte su i tehničke greške prilikom preuzimanja/prepisivanja podataka iz ISFU sistema.

Postupcima revizije, analizom bilješki uz finansijske izvještaje, kod pojedinih budžetskih korisnika, konstatovano je da iste ne sadrže detaljnija obrazloženja i informacije o saldima konta potraživanja, kao ni informacije o izvršenom popisu imovine i obaveza na dan 31.12. tekuće godine. Nadalje, uočeno je da su navedena kratka obrazloženja godišnjeg izvršenja budžeta, kao i kratka obrazloženja za bilansne pozicije navedene u bilansu stanja. Također, u sklopu godišnjeg finansijskog izvještaja nisu blagovremeno dostavljeni Izvještaj o radu za 2020. godinu, kao ni Informacija o korektivnim radnjama koje su preduzete s ciljem realizacije preporuka revizije iz prethodne godine, nedostaju obrazloženja o primjeni pravilnika za telefone, vozila i reprezentaciju, obrazloženja realizacije sudskih presuda i izvršenja, te obrazloženja strukture prihoda. Kod jednog budžetskog korisnika uočeno je da propisane obrasce seta finansijskih izvještaja, osim Izjave o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva, nije potpisao ministar, već pomoćnik ministra u sektoru za finansijsko-materijalne poslove i unutrašnju podršku.

U skladu sa članom 36. Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH, odnosno članom 1. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH, institucije BiH obavezuju se da godišnja finansijska izvještaja (obrasce i tekstualna obrazloženja) objavljuju na svojoj web stranici 10 dana nakon usvajanja istih od strane nadležnih organa, a najkasnije do 30.06. tekuće godine za godišnji finansijski izvještaj iz prethodne godine. Nakon objavljivanja godišnjih finansijskih izvještaja na svojim web stranicama, budžetski korisnici se obavezuju da o istom pismeno obavijeste Ministarstvo finansija i trezora BiH i Ured za reviziju institucija BiH. Isto je navedeno u Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju Budžeta budžetskih korisnika za period 01.01.-31.12.2020. godine.

Uvidom u dostavljenu dokumentaciju i nakon pregleda web stranica budžetskih korisnika, konstatovali smo da određeni budžetski korisnici nisu u propisanom roku objavili svoje finansijske izvještaje ili dostavili informaciju Ministarstvu finansija i trezora BiH i Uredu za reviziju institucija BiH.

5. BUDŽET

Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine, kao nadležna institucija za pripremu budžeta i finansiranje budžetskih institucija u skladu sa budžetskim kalendarom, blagovremeno je pokrenulo aktivnosti na pripremi i izradi Dokumenta okvirnog budžeta za period 2020- 2022. godina. U skladu sa budžetskim kalendarom, 31.1.2019. godine dostavljena je Instrukcija za budžetske korisnike¹⁰ s budžetskim kalendarom za pripremu Dokumenta okvirnog budžeta i godišnjeg budžeta, kao i smjernice za pripremu tabela prioriteta budžetskih korisnika po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji, koje predstavljaju ulazne elemente za izradu Dokumenta okvirnog budžeta. Međutim, sa ostalim aktivnostima definisanim Zakonom o finansiranju institucija BiH¹¹, koje su se trebale realizovati u postupku pripreme i usvajanja budžeta se kasnilo, što je u konačnici rezultiralo i neblagovremenim usvajanjem Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu (u daljem tekstu: Zakon o budžetu).

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

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

Imajući u vidu definisani okvir za finansiranje institucija Ministarstvo je blagovremeno budžetskim korisnicima dostavilo Instrukciju za budžetske korisnike broj 2 sa izvedenim indikativnim gornjim granicama rashoda po svakom budžetskom korisniku. Pri čemu je ukupna indikativna gornja granica (uključujući direktne transfere i sredstva budžetske rezerve) određena u iznosu 966.000.000 KM. Planiranje sredstava za plaće je vršeno na bazi obračuna po osnovici od 475,69 KM, a visina ostalih naknada planirana je u skladu sa važećim odlukama Vijeća ministara BiH.

Prema dostavljenim zahtjevima budžetskih korisnika, u 2020. godini ukupno se zahtijevalo 1.380.900.000 KM budžetskih sredstava. Po održanim konsultacijama sa svim budžetskim korisnicima izvršena je korekcija budžetskih zahtjeva, uz definisanje prioriteta. Ministarstvo finansija i trezora je sačinilo Nacrt zakona o budžetu za 2020. godinu u iznosu 996.000.000 KM, a u skladu sa definisanim Globalnim okvirom fiskalnog bilansa i politika u BiH za 2020. godinu. Međutim, i pored

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

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

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

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

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

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

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

S obzirom na to da Zakon o budžetu za 2020. godinu nije usvojen u skladu sa budžetskim kalendarom, Vijeće ministara BiH je donijelo tri odluke o privremenom finansiranju¹⁶ na osnovu kojih su se institucije finansirale do usvajanja Zakona o budžetu. Odluke su donošene kvartalno i za finansiranje institucija BiH odobravana je ¼ sredstava odobrenih Zakonom o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu.

Po usvajanju Zakona o Budžetu za 2020. godinu pristupilo se izradi operativnih planova za izvršenje budžeta.

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

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

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

¹⁵ Službeni glasnik BiH br: 46/20

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

Procesom revizije budžetskih korisnika, analizirajući zahtjev za budžet Institucije ombudsmena za zaštitu potrošača, uočeno je da bez validnog objašnjenja navedenoj instituciji odobreno dostavljanje u januaru 2020. godine, po drugi put korigovanog zahtjeva za budžet, kojim je tražena izmjena prvobitno tražene dinamike zapošljavanja. Tačnije, korigovanim zahtjevom za budžet zahtijevano je povećanje broja zaposlenih za jedno lice, što je u konačnici i odobreno. I pored činjenice da je na redovnom sastanku u vezi budžetskog zahtjeva za 2020. godinu odobreno da se, zbog novih planova i pravaca djelovanja navedene institucije koji su nastupili imenovanjem novog rukovodstva dostavi korigovani zahtjev za budžet, ostaje nejasna činjenica koji su razlozi za odobravanje dostavljanja zahtjeva za budžet u januaru 2020. godine (detaljnije u Izvještaju o izvršenoj reviziji Institucije ombudsmena za zaštitu potrošača za 2020. godinu - www.revizija.gov.ba).

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

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

PREPORUKA 8

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

Prestrukturisanje rashoda: Nakon usvajanja Zakona o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu, Ministarstvo je 11.08.2020. godine donijelo Instrukciju za prestrukturisanje rashoda budžetskih korisnika za 2020. godinu, u kojoj je navedeno da se budžetskim korisnicima može odobriti prestrukturisanje rashoda u okviru odobrenog budžeta za 2020. godinu. U toku 2020. godine nije bilo neriješenih zahtjeva za prestrukturisanje rashoda korisnika.

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

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

Također, za tri budžetska korisnika je izvršeno prestrukturisanje rashoda na osnovu odluka Vijeća ministara BiH (Ministarstvo odbrane BiH¹⁷ - povećanje kapitalnih izdataka zbog višegodišnjeg projekta, Uprava za indirektno oporezivanje BiH¹⁸ - povećanje kapitalnih izdataka zbog višegodišnjih projekata te Ministarstvo pravde BiH¹⁹ - povećanje kapitalnih izdataka zbog višegodišnjeg projekta).

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

U određenim slučajevima, Ministarstvo finansija i trezora BiH je, prilikom donošenja odluke o prestrukturiranju rashoda za pojedine budžetske korisnike, ukazivalo na činjenicu da se značajno mijenjala struktura budžeta u odnosu na odobrenu strukturu u redovnoj parlamentarnoj proceduri, te je stoga sugerisalo unapređenje procedure planiranja i praćenja izvršenja budžeta, odnosno uspostavljanje odgovarajućih internih finansijskih kontrola.

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

¹⁷ Odluka Vijeća ministara br. 306/20

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

¹⁹ Odluka Vijeća ministara br. 275/20

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

formatu. U okviru sredstava odobrenih kroz IPA 2017, planirana je i obuka zaposlenih u Ministarstvu i budžetskim korisnicima za primjenu programskog budžeta, kao i priprema budžetskih dokumenata i dokumenata u programskom formatu. Prema prezentovanim podacima, od maja 2020. godine implementira se IPA projekt „Daljnja podrška jačanju upravljanja javnim finansijama“, u okviru kojeg je planirana aktivnost izmjena i dopuna Zakona o finansiranju institucija BiH, u cilju usvajanja i praćenja budžeta institucija BiH i u programskom formatu. Predviđeno trajanje IPA projekta je 30 mjeseci od početka realizacije projekta.

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

Prema dobijenim informacijama, Ministarstvo finansija i trezora BiH, od maja 2020. godine, koordinira aktivnostima radne grupe u procesu izrade strateškog dokumenta za unapređenje upravljanja javnim finansijama u institucijama BiH za budući period 2021 – 2025, a u saradnji sa i uz pomoć eksperata MMF-a. Istovremeno, entiteti i Brčko distrikt BiH uz istu tehničku pomoć i po istoj metodologiji pripremaju svoje analogne strateške dokumente. Po okončanju ovih aktivnosti, na svim nivoima vlasti, stvoriće se osnov za objedinjavanje dokumenta u jednu strategiju unapređenja upravljanja javnim finansijama u Bosni i Hercegovini. Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva finansija i trezora, usvojilo je novu Strategiju reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2021 – 2025. godina u februaru 2021. godine. Prema očekivanjima zaposlenih u Ministarstvu finansija i trezora objedinjavanje navedena četiri strateška dokumenta u jedan dokument, kao i sačinjavanje akcionog plana provođenja realizovat će se u 2021. godini. U skladu sa akcionim planom Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine za period 2021 – 2025. godine, usvajanje budžeta institucija BiH u programskom formatu planirano je u 2023. godini (budžet za 2024. godinu).

Cijeneći činjenicu da institucije BiH nisu jedini učesnik u ovom projektu, nadamo da će se ubrzano nastaviti aktivnosti u vezi s implementacijom Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine, koja ima za cilj unapređenje procesa planiranja budžeta i uspostavljanje programskog planiranja budžeta u potpunosti zasnovanog na aktivnostima i ciljevima budžetskih korisnika, kao i izvještavanje o ostvarenim aktivnostima, ciljevima i pripadajućim troškovima.

6. IZVRŠENJE BUDŽETA

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

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

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

7. PRIHODI I PRIMICI

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

Tabela br. 3 – Prihodi i primitci

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

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

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

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

Porezni prihodi (A-I)

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

Neporezni prihodi (A-II)

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

Neporezni prihodi se odnose na prihode: od administrativnih taksi (12.022.277 KM), od sudskih taksi (314.870 KM), od posebnih naknada i taksi (62.117.053 KM), od taksi i naknada u postupku indirektnog oporezivanja (26.667.862 KM), od ličnih putnih isprava i registracije vozila u BiH (19.404.606 KM), od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih preduzeća (11.166.884 KM), od kamata i kursnih razlika (794.328 KM), od novčanih kazni (5.439.584 KM), te na vlastite prihode (6.978.035 KM) i ostale prihode (2.225.139 KM).

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

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

PREPORUKA 9

Ministarstvo treba da obaveže institucije koje ostvaruju prihode od novčanih kazni da u finansijskim izvještajima prezentuju podatke o ukupnim potraživanjima, naplaćenim i nenaplaćenim iznosima.

U Tabeli br. 4 su prezentovani problemi sa sravnjenjem prihoda pojedinačnih institucija u 2020. godini.

Tabela br. 4 - Identifikovani problemi kod institucija BiH u vezi sa sistemom praćenja i kontrole naplate prihoda²²

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

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

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

Granična policija BiH: Podaci o procentualnom izvršenju novčanih kazni koji se prezentuju u izvještajima realizacije (sintetika) i dalje nisu tačni, jer se uplate izvršene u roku od osam dana po izdatom prekršajnom nalogu procentualno, ne generišu kao 100% realizovane. IDDEA je nadležna za vođenje evidencije

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PREPORUKA 10

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

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

Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih preduzeća ostvareni su u ukupnom iznosu od 11.166.884 KM. Iznos od 10.500.000 KM iskazan je kao prihod od nefinansijskih javnih preduzeća, a ostvaren je po osnovu uplate naknade tri operatera za izdavanje dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema. Vijeće ministara je u Odluci o dozvolama za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema²³ utvrdilo naknadu za dozvolu koja po operateru iznosi 17.500.000 KM i uplaćuje se u pet jednakih rata, u rokovima koji su utvrđeni u odluci. U toku 2020. godine, sva tri operatera u BiH su drugu ratu uplatila u utvrđenim iznosima od po 3.500.000 KM u ugovorenom roku.

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

Tekuće podrške iz inostranstva (A-III)

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

Transferi od drugih nivoa vlasti (A-IV)

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

Podrške od pravnih lica u zemlji (A-IV)

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

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

²³ Službeni glasnik BiH, broj 23/19

Preneseni višak sredstava iz prethodnih godina iskazan je kao ostvareni primitak u iznosu koji je planiran (68.175.000 KM). Kako se radi o obračunskoj kategoriji koja je bila na raspolaganju tokom godine za pokriće viška rashoda nad prihodima, ista ne bi trebalo da se prikazuje kao ostvareni prihod u 2020. godini u Obrascu 1-Pregled prihoda, primitaka i finansiranja. Višak prihoda iz prethodne godine iskorišten je u iznosu ostvarenog viška rashoda nad prihodima za 2020. godinu (47.601.241 KM - opširnije u tački 11 - Finansijski rezultat). Ističemo da su Pravilnikom o finansijskom izvještavanju²⁴ utvrđeni obrasci za izvještavanje i u kome je Obrazac 1 predviđen za popunjavanje u institucijama budžetskim korisnicima, a razlikuje se i po formi i sadržaju od Obrasca 1 koji Ministarstvo popunjava i dostavlja uz Izvještaj o izvršenju budžeta za institucije BiH.

PREPORUKA 11

Ponovo preporučujemo Ministarstvu da razmotri način prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i finansiranja (Obrazac 1 - uz Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH).

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

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

8. RASHODI

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu²⁵, planirani su rashodi institucija BiH u ukupnom iznosu od 996,00 mil. KM. Zakonom odobreni budžet je korigovan za 250,30 mil. KM. Ukupni korigovani budžet iznosio je 1.246,30 mil. KM. Izvršenje korigovanog budžeta iznosilo je 998,08 mil. KM ili 79%.

Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama dat je u sljedećoj tabeli:

Tabela br. 5 – Rashodi po ekonomskim kategorijama

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

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

²⁵ Službeni glasnik BiH, broj 46/20

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

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

Kako je vidljivo iz prethodne tabele, rashodi tekuće godine su manji za 257,21 mil. KM ili 21% u odnosu na korigovani budžet 2020. godine. Na izvršenje rashoda u manjem iznosu od planiranog uticao je način rada institucija BiH uzrokovan globalnom pandemijom koronavirusa tokom 2020. godine i privremeno finansiranje u prvih sedam mjeseci iste godine.

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

8.1. Tekući izdaci

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

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

Tabela br. 6 – Tekući izdaci po kategorijama

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

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

8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća

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

Izdaci za bruto plaće i naknade su veći za 9,27 miliona KM ili 2% u odnosu na ove izdatke iskazane za 2019. godinu. Prema raspoloživim informacijama povećanje predmetnih izdataka je posljedica povećanja koeficijenata za profesionalna vojna lica u Oružanim snagama BiH, povećanja plaća u pravosudnim institucijama, prijema novozaposlenih i unapređenja zaposlenih putem internih oglasa u institucijama BiH. Prosječan broj zaposlenih za koje su isplaćene bruto plaće i naknade u tekućoj godini bio je 22.257.

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

Raspoređivanje zaposlenih unutar platnih razreda: Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH definisani su platni razredi³¹ i koeficijenti³² za obračun plaća zaposlenih, u institucijama BiH, koje se finansiraju iz budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, izuzev plaća i naknada sudija, tužilaca i određenih kategorija stručnog osoblja u pravosudnim institucijama koje se uređuju posebnim zakonom.

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

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

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

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

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

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

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

³³ Npr.

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

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

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

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

Napominjemo da je budžet za tekuću godinu usvojen krajem jula 2020. godine i da istim nisu bila planirana sredstva za primjenu Metodologije. Također, netačno numerički označeni članovi propisa mogu uticati na tačnu primjenu u praksi.

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

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

Odredbom člana 5. stav (1) Metodologije definisano je da se prilikom prve primjene metodologije kao prva godina od koje se računa ispunjenost uslova na **napredovanje zaposlenog u viši unutrašnji platni razred na osnovu ocjene rada** uzima 2016. godina. Prema stavu (2) člana 5. institucija je dužna da prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova za napredovanje zaposlenog u viši unutrašnji platni razred ocijenjene godine uzima kalendarski kako dolaze, jednu iza druge, počev od 2016. godine, a ne različitom kombinacijom kalendarskih godina kako bi se ispunili uslovi za napredovanje u viši unutrašnji platni razred, utvrđeni odredbama člana 6. stav (1) ove Metodologije.

Članom 6. stav (1) Metodologije, propisano je da zaposleni napreduje u unutrašnji platni razred kada u posljednje dvije ocijenjene kalendarske godine dobije u kontinuitetu ocjenu "naročito uspješan" ili

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

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

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

Prema stavu (2) člana 6. Metodologije, pod ocijenjenom kalendarskom godinom podrazumijeva se kalendarska godina u kojoj je broj ocjena rada zaposlenog jednak broju ocjena rada utvrđenih propisom koji reguliše navedenu oblast na nivou institucija BiH, a koji se na njega primjenjuje. U slučaju da je broj ocjena rada zaposlenog za konkretnu kalendarsku godinu manji od broja ocjena rada utvrđenih propisom koji se na njega primjenjuje, takva kalendarska godina se ne tretira kao ocijenjena kalendarska godina.

Vezano za primjenu navedenih odredbi u postupku revizije je uočeno da su određene institucije prilikom prve primjene Metodologije u 2020. godini pri utvrđivanju ispunjenosti uslova za napredovanje zaposlenog u viši unutrašnji platni razred po osnovu ocjene rada kombinovale kalendarske godine (npr. umjesto ocjena za period 2016.-2019. godina uzete su u obzir ocjene za period 2017.-2020. godine i vršile retroaktivno ocjenjivanje zaposlenih (npr. ocjene za 2019. godinu date u 2021. godini), a što nije u skladu sa važećim propisima.

Nadalje, član 6. stav (5) Metodologije definiše da ***zaposleni napreduje u viši unutrašnji platni razred nakon sticanja jednog višeg stepena stručnih ili naučnih zvanja***, ukoliko je to zvanje u direktnoj vezi sa opisom poslova radnog mjesta na koji je zaposleni raspoređen i ukoliko doprinosi većoj efikasnosti, unapređenju i razvoju procesa rada na radnom mjestu, pod uslovom da je zaposleni proveo godinu dana u radnom odnosu u instituciji BiH i da u prethodnom periodu ocjenjivanja nije dobio ocjenu "ne zadovoljava".

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

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

Naime, po predbolonjskom sistemu visokog obrazovanja sticali su se sljedeći stepeni školske sprema: VI (viša školska sprema-VŠS), VII/1 (visoka stručna sprema-VSS), VII/2 (magisterij-magistar nauka) i VIII (doktorat-doktor nauka).

Pristupanjem Bosne i Hercegovine bolonjskom sistemu i donošenjem Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini³⁷ visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini je organizovano u tri ciklusa kako je to definisano članom 5. ovog Zakona:

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

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

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

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

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

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

Tabela br. 7 – Uporedni pregled starih i novih kvalifikacija

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

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

Prema članu 56. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH lica koja su stekla određena naučna i stručna zvanja zadržavaju pravo njihovog korištenja u skladu s propisima prema kojima su ih stekli.

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

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

Ova lica mogu tražiti od visokoškolske ustanove na kojoj su stekli ta zvanja da im u postupku i pod uslovima predviđenim statutom visokoškolske ustanove izda dokument (potvrdu ili diplomu) o ekvivalenciji prije stečenog akademskog naziva s novim akademskim nazivima, te imaju pravo i na izdavanje dodatka diplomi.

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

Uslovi za obavljanje poslova državnih službenika i zaposlenika propisuju se pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji institucije. Kada je riječ o uslovu vezanom za stručna ili naučna zvanja važno je napomenuti da su u praksi prisutne dvije vrste pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i to pravilnici u kojima je ovaj uslov definisan isključivo po predbolonjskom sistemu⁴⁰ i pravilnici u kojima je definisan kao miks predbolonjskog i bolonjskog sistema⁴¹.

Podsjećamo da je članom 6. stav (6) Metodologije definisano da se pod višim stepenom stručnih ili naučnih zvanja podrazumijeva stepen stručnih ili naučnih zvanja koje zaposleni trenutno ima i koji je viši u odnosu na stepen zvanja propisan za radno mjesto na koje je zaposleni raspoređen.

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

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

Shodno navedenom važno je napomenuti sljedeće:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PREPORUKA 12

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

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

⁴³ Službeni glasnik BiH, broj 30/13

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

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

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

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

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

Predmetnim Zakonom nije bilo utvrđeno pravo na policijski dodatak zaposlenim u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, jer je donesen prije operativnog uspostavljanja Direkcije. Direkcija je operativno uspostavljena početkom 2011. godine na osnovu odredaba Odluke Vijeća ministara BiH o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i zaposlenih između Ministarstva sigurnosti BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela⁴⁷. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, koji je stupio na snagu 24. oktobra 2020. godine⁴⁸, izmijenjen je član 19., u smislu da je utvrđeno da pravo na policijski dodatak imaju policijski službenici, bez taksativnog navođenja institucija.

Stavom (5) člana 19. definisano je da Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH, donosi podzakonski akt kojim se detaljnije regulišu policijski dodaci. Pojedinačna rješenja o utvrđivanju dodatka donosi direktor policijske agencije na osnovu podzakonskog akta Vijeća ministara BiH shodno članu 19. stav (6) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Prema raspoloživim informacijama, u Ministarstvu sigurnosti BiH su u toku aktivnosti na izradi jedinstvenog nacrtu prijedloga podzakonskog akta kojim se detaljnije regulišu posebni dodaci, a na osnovu dostavljenih prijedloga policijskih agencija.

PREPORUKA 13

Preporučujemo Vijeću ministara da putem nadležnog Ministarstva sigurnosti BiH preduzme aktivnosti u cilju pripreme prijedloga podzakonskog akta koji reguliše pravo na policijski dodatak za zaposlene u policijskim agencijama na nivou Bosne i Hercegovine u cilju njegovog razmatranja i usvajanja.

Dodatak na plaću zaposlenih u Upravi za indirektno oporezivanje: Odredbama člana 26. stav (1) tačka b) alineja 1) utvrđeno je pravo na **dodatak na plaću** po osnovu posebnih uslova radnog mjesta za lica raspoređena na radna mjesta s posebnim ovlaštenjima i ovlaštena službena lica u skladu s Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i Pravilnikom o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim licima u Upravi za indirektno oporezivanje BiH.

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

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

⁴⁸ Službeni glasnik BiH, broj 65/20

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

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

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

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

PREPORUKA 14

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

Dodatak na plaću zaposlenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH: Odredbama člana 26. stav (1) tačka b) alineja 5) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđeno je pravo na *dodatak na plaću* po osnovu posebnih uslova radnog mjesta za *lica raspoređena na radna mjesta za zaposlene koji obavljaju poslove sudske policije i za službenike u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija*. Stavom (2) istog člana propisano je da Vijeće ministara BiH, na prijedlog budžetskog korisnika i uz prethodno mišljenje Ministarstva finansija i trezora BiH, utvrđuje posebnim aktom dodatke za pomenuta radna mjesta.

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

⁴⁹ Službeni glasnik BiH, broj 98/06

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

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

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

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

PREPORUKA 15

Preporučujemo Vijeću ministara da putem nadležnog Ministarstva pravde BiH osigura provođenje zakonski definisane procedure donošenja odluke o dodatku na plaću za zaposlene u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH.

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

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

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

⁵¹ Službeni glasnik BiH, broj: 20/09

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

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

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

PREPORUKA 16

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

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

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

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

PREPORUKA 17

Neophodno je da Ministarstvo kod nadležnih institucija aktuelizira pitanje nadzora nad Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji proizilazi iz člana 53. pomenutog Zakona.

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

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

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

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

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

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

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

definisane Odlukom o organizaciji Sekretarijata Predsjedništva BiH uvrstile u Zakon. Međutim, spomenuti Zakon još uvijek nije izmijenjen.

PREPORUKA 18

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

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

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

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

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

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

⁵⁴ Službeni glasnik BiH, broj 38/13

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

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

PREPORUKA 19

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

Ministarstvo je, kao sastavni dio Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2020. godinu, sačinilo zbirni obrazac Pregled dinamike zapošljavanja 4/1. Obrazac je sastavljen u skladu sa zahtjevima iz Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH. Zbirni obrazac Pregled dinamike zapošljavanja koncipiran je na sličnom principu kao i obrazac 4/1 koji sačinjavaju budžetski korisnici. Umjesto podataka o klasifikaciji radnih mjesta, zbirni obrazac iskazuje podatke po budžetskim korisnicima. Ostale rubrike oba obrasca su identične.

Na osnovu Instrukcije za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta budžetskih korisnika za period 01.01.-31.12.2020. godine, budžetski korisnici su bili u obavezi da popune obrazac 4/1 Pregled dinamike zapošljavanja. Dodatna obaveza svih budžetskih korisnika je da obavezno, u vidu napomene, iznesu činjenice o broju slučajeva odstupanja stvarnog broja zaposlenih na dan 31.12. s brojem isplaćenih plaća. Pored toga, Instrukcijom je propisna obaveza iskazivanja podataka o ukupnom broju primljenih i otpuštenih zaposlenih po mjesecima kao i podatak o broju zaposlenih na određeno vrijeme. Budžetski korisnici uglavnom u obrascima 4/1 nisu iskazivali podatke o broju lica koja su planirana u budžetu za plaće a koja se nalaze na neplaćenom odsustvu.

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

PREPORUKA 20

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

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

8.1.2. Naknade troškova zaposlenih

Naknade troškova zaposlenih⁵⁶ na 31.12.2020. godine iskazane su u iznosu od 127,88 miliona KM ili 97% u odnosu na raspoloživa sredstva. Ovi izdaci učestvuju sa 15,4% u ukupnim tekućim izdacima u 2020. godini i prema visini čine drugu najveću grupu izdataka iz budžeta.

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

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

Nadalje, za dva savjetnika članova Predsjedništva BiH su donesena rješenja o prestanku radnog odnosa po sili zakona, odnosno zbog sticanja uslova za penzionisanje. Na osnovu rješenja o otpremnini radi odlaska u penziju isplaćene su im otpremnine u iznosu od 15.412 KM, odnosno 14.642 KM. S obzirom da je Poslovnikom o radu Predsjedništva BiH definisano da se radna mjesta u uredima članova Predsjedništva BiH popunjavaju imenovanjem, sklapanjem ugovora o radu ili ugovora o djelu, te dobrovoljnim angažovanjem, isti savjetnici kojima je isplaćena otpremnina su ponovo, odlukama članova Predsjedništva BiH imenovani na pozicije savjetnika u uredima članova Predsjedništva BiH čime je ponovo aktiviran radnopravni status ovih lica.

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

S tim u vezi ističemo dvostruke standarde u primjeni člana 71. Zakona o radu u institucijama BiH kojim je regulisano pitanje penzionisanja zaposlenih u institucijama BiH. Naime, već duži period se dovodi u pitanje primjena navedenog člana na imenovana i izabrana lica u institucijama BiH. S jedne strane za lica koja su imenovana na pozicije po određenoj zakonskoj proceduri (ministri, direktori agencija i dr.) postoji problem u primjeni člana 71. Zakona o radu u institucijama BiH s obzirom na to da postoje tumačenja da ta lica ostaju na poziciji do kraja mandata mada su tokom mandata stekli uslove za penzionisanje. S druge strane na izabrana lica ili lica koja za imenovanje ne prolaze posebnu proceduru (npr. savjetnici) odredbe člana 71. Zakona o radu u institucijama se primjenjuju i shodno tome i prava na otpremninu i ponovo se vraćaju na poziciju na kojoj su bili prije penzionisanja.

PREPORUKA 21

Preporučujemo da Vijeće ministara putem nadležnih ministarstava preispita praksu isplate otpremnine zbog odlaska u penziju licima za koja je izvjestan nastavak radnopravnog statusa

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

⁵⁷ Službeni glasnik BiH, broj 58/09

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PREPORUKA 22

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

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

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

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

Na osnovu provedenih revizija za 2020. godinu u institucijama BiH nisu konstatovane značajnije nepravilnosti.

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

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

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

⁶⁰ Službeni glasnik BiH, broj 1/21;

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

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

PREPORUKA 23

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

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

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

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

PREPORUKA 24

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

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

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

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

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

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

Izdaci za usluge reprezentacije ostvareni su u ukupnom iznosu od 1.483.194KM i manji su za 673.779 KM ili 31% u odnosu na 2019. godinu.

Provedenim revizijama u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđeno je da kod realizacije ovih izdataka i dalje u manjem broju institucija (Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Parlamentarna skupština, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova, itd) u 2020. godini nije bio na adekvatan način uspostavljen sistem internih kontrola budući da u određenim slučajevima nedostaju adekvatna obrazloženja razloga nastanka troška koja bi se mogla dovesti u vezu sa službenim aktivnostima i opravdanošću trošenja javnih sredstava.

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

⁶³ Službeni glasnik BiH broj, 36/08

8.1.4. Troškovi zakupa

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

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

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

PREPORUKA 25

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

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

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

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

PREPORUKA 26

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

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

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

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

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

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

PREPORUKA 27

Preporučuje se Ministarstvu da u saradnji sa Ministarstvom pravde BiH provede planirane aktivnosti na uspostavljanju jedinstvenih pravila i kriterija za angažman vanjskih saradnika na osnovu ugovora o djelu istovremeno vodeći računa o složenosti i potrebama budžetskih korisnika.

PREPORUKA 28

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

8.2. Kapitalni izdaci

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

Pregled planiranih i realizovanih sredstava po ekonomskim kategorijama za budžetske korisnike i direktne transfere dat je u sljedećoj tabeli:

Tabela br. 8 – Pregled planiranih i realizovanih kapitalnih izdataka

R.br.	Vrsta kapitalnih izdataka	Odobreno budžetom	Prestrukt. i namjenska sredstva	Korigovani budžet	Realizovano	%
1	2	3	4	5	6	7=6/5*100
1	Nabavka zemljišta	-	105	105	-	0
2	Nabavka građevina	13.562,000	130.211,155	143.773,155	33.129,286	23
3	Nabavka opreme	18,388,000	61,818,147	80,206,147	33,508,369	42
4	Nabavka ostalih stalnih sredstava	3,000	6,000	9,000	9,000	100
5	Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	7.427,000	13.994,333	21.421,333	14,462,549	68
6	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	2,203,000	17,490,110	19,693,110	4,767,565	24
I.	Ukupno za budžetske korisnike	41.583.000	223.519.850	265.102.850	85.876.770	32
	UKUPNO KAPITALNI IZDACI	41.583.000	223.519.850	265.102.850	85.876.770	32

Nabavke zemljišta u 2020. godini nije bilo.

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

⁶⁴ U iznos su uključeni i višegodišnji kapitalni projekti

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

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

Sredstva za nabavku opreme planiraju se na bazi iskustva i procjene u fazi podnošenja budžetskih zahtjeva.

Nabavka stalnih sredstava u obliku prava realizovana je u iznosu od 14.462.549 KM ili 68% u odnosu na korigovani budžet koji uključuje dodatna namjenska sredstva, što je više za oko 9,6 miliona KM u odnosu na prethodnu godinu. Značajnija izvršenja odnose se na Upravu za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine u iznosu od 8.357.852 KM (od čega 2.722.863 KM za projekt „Implementacija rezervne lokacije za carinski i porezni podsistem informacionog sistema Uprave“ i 5.634.989 KM za nabavku softvera za potrebe Uprave), na Direktne transfere sa Jedinstvenog računa trezora (JRT-a) iznos od 3.511.319 KM za povećanje u udjelu kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD i IFC) i na Regulatornu agenciju za komunikacije iznos od 1.414.543 KM od viška prihoda RAK-a.

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

8.3. Višegodišnji kapitalni projekti

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

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

U narednoj tabeli prikazan je iznos raspoloživih i realizovanih sredstava namijenjenih za višegodišnje projekte:

Tabela br. 9 - Raspoloživa i realizovana sredstva za višegodišnje projekte

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

Kao što se vidi iz navedene tabele, pored nešto većeg procenta realizacije sredstava u odnosu na prethodnu godinu, procenat realizacije po institucijama je različit, a kod pojedinih institucija nije bilo uopšte realizacije, iako su raspolagale sa značajnim sredstvima (Ministarstvo komunikacija i prometa, Državna agencija za istrage i zaštitu, Granična policija, Ministarstvo civilnih poslova, Uprava za indirektno oporezivanje za nabavku objekta, dok je kod Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka realizovan vrlo mali iznos).

U tekstualnom dijelu Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2020. godinu navedeni su detaljni podaci o neutrošenim sredstvima po institucijama, projektima i izvorima sredstava, a isti su sadržani i u obrascu Pregled višegodišnjih projekata - Tabela VP uz Izvještaj⁶⁵. Neutrošena sredstva u iznosu od 145.050.711 KM su, po zahtjevima institucija, prenesena u 2021. godinu.

U Izvještaju Ministarstva je navedeno da se višegodišnji projekti sporo realizuju, a kao razlozi za nizak procenat izvršenja projekata je navedena situacija izazvana pandemijom koronavirusa i prolongiranje aktivnosti za naredni period, te razlozi koji izazvani poteškoćama prilikom ugovaranja, većih cijena ponuda od raspoloživih sredstava, neispunjavanje uslova iz javnog poziva i tendera, složenosti projekata za koje je neophodno sačiniti tehničku specifikaciju, uključenost više stručnih institucija različitih nivoa vlasti koje daju saglasnosti i odobrenja, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa za zemljište i objekte. Na ukupan (nizak) procenat realizacije višegodišnjih projekata uticale su i aktivnosti prilikom donošenja odluka o višegodišnjim projektima, pa su npr. odluke za dva

⁶⁵ Obrazac sadrži i podatke o ukupnoj planiranoj vrijednosti projekata

višegodišnja projekta u Upravi za indirektno oporezivanje (8.400.000 KM), projektima u Graničnoj policiji (1.000.000 KM) i Ministarstvu civilnih poslova (2.000.000 KM) donesene krajem decembra 2020. godine.

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

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

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

8.4. Programi posebne namjene

Kao programi posebnih namjena vode se višegodišnji kapitalni programi, sredstva donacija, namjenska sredstva dodijeljena na osnovu posebnih odluka za čiju realizaciju su nadležni budžetski korisnici, sredstva za sufinansiranje IPA projekata, sredstva budžetske rezerve (za koja se dostavljaju posebni izvještaji radi praćenja realizacije u skladu sa namjenom dodijeljenih sredstava). U okviru programa posebne namjene vrši se evidentiranje rashoda za koje je zakonom ili odgovarajućim aktom utvrđena obaveza posebnog praćenja.

Programi posebnih namjena realizovani su u iznosu od 109.352.990 KM, a u ovom iznosu su uključeni višegodišnji projekti i izdaci za redovno finansiranje Regulatorne agencije za komunikacije. U Izvještaju o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu nije naveden ukupan iznos raspoloživih namjenskih sredstava za programe posebnih namjena, a podaci o izvršenju su prikazani u Rekapitulaciji izvršenja programa posebnih namjena za 2020. godinu prema izvorima, ekonomskoj kategoriji i budžetskim korisnicima, s tim da u ukupnom iznosu (102.875.210 KM) nije obuhvaćen iznos za redovno finansiranje Regulatorne agencije za komunikacije (6.477.780 KM) koji je obuhvaćen u tekstualnom dijelu Izvještaja (u tački 9.1.6.).

⁶⁶ Pojedinačni izvještaji o reviziji budžetskih korisnika za 2020. godinu objavljeni su na stranici www.revizija.gov.ba

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

S obzirom na to da su u prezentiranim podacima obuhvaćeni i višegodišnji projekti, o čemu se izvještava u posebnoj tački, mišljenja smo da bi način izvještavanja o realizaciji programa posebnih namjena trebalo izmijeniti i istim obuhvatiti samo programe posebnih namjena koji nemaju status višegodišnjih projekata, radi tačnijeg i preciznijeg informisanja Parlamenta BiH i javnosti o tome šta obuhvataju programi i na šta se odnose realizovana sredstva.

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

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

Značajnija odstupanja između raspoloživih i realizovanih sredstava programa posebnih namjena konstatovali smo u realizaciji programa koji se finansiraju iz donatorskih sredstava (Ministarstva odbrane BiH, Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH) i programa koji se realizuju iz namjenskih sredstava (Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH).

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

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

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je krajem jula 2020. godine dostavilo Vijeću ministara BiH Prijedlog odluke te upućivalo urgencije radi uvrštavanja Prijedloga odluke na sjednicu Vijeća ministara BiH radi razmatranja i usvajanja. Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH je u septembru 2020. godine obavijestio Ministarstvo komunikacija i transporta BiH da je prijedlog odluke skinut do izbora novog rukovodstva Direkcije.

⁶⁸ član 13.stav (1) Zakona

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

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

PREPORUKA 29

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

8.5. Tekući grantovi i transferi

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

Tabela br. 10 – Tekući grantovi i transferi

Red. broj	Opis	Realizovani iznos (izvršenje)
1	2	3
1	Izvršenje tekućih grantova i transfera budžetskih korisnika	16.122.543
2	Direktni transferi sa Jedinstvenog računa trezora – isplate obaveza po pravosnažnim sudskim presudama, kontribucije, sufinansiranje IPA projekata, transferi drugim nivoima vlasti, itd.	49.794.723
UKUPNO:		65.917.266

Tekući grantovi i transferi budžetskih korisnika: Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu za realizaciju tekućih grantova i transfera budžetskih korisnika odobrena su sredstva u iznosu od 12.129.000 KM. U toku godine je budžet za ove namjene korigovan u iznosu od 10.711.018 KM tako da je ukupno raspoloživi budžet za realizaciju tekućih grantova i transfera putem budžetskih korisnika u 2020. godini iznosio 22.840.018 KM. Realizacija ovih sredstava iznosila je 16.122.543 KM ili 71% od ukupno raspoloživog budžeta za ove namjene.

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

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

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

Vijeće ministara je na 8. sjednici održanoj 11.06.2020. godine donijelo Odluku o usvajanju Strategije razvoja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u institucijama BiH za period 2020.-2025. godine, na osnovu čega je Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH donijela Operativni godišnji akcioni plan za 2020. godinu za provođenje Strategije. Jedna od aktivnosti koja je predviđena za realizaciju u 2020. godini je „Izrada kriterija za dodjelu grantova zasnovanih na jasnim ciljevima i planiranim učincima“ za koju su određene odgovorne institucije, tako da je Ministarstvo finansija i trezora BiH u 2021. godini Ministarstvu civilnih poslova BiH, Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH i Ministarstvu vanjske trgovine BiH, dostavilo inicijativu za izradu kriterija za dodjelu tekućih grantova i transfera, nakon čega su preduzete određene aktivnosti po ovom pitanju formiranjem radnih grupa u kojima su i predstavnici Ministarstva finansija i trezora čiji je zadatak izrada kriterija za dodjelu tekućih grantova ili kroz davanje mišljenja od strane Ministarstva finansija i trezora na dostavljene smjernice. Kako su ove aktivnosti pokrenute u 2021. godini, ocjena istih će biti sagledana u narednom periodu vršenja revizija kod pojedinačnih institucija. Također, Odjel za reviziju učinka Ureda za reviziju institucija BiH je u junu 2021. godine objavio izvještaj⁶⁹ o provedenom praćenju aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine na realizaciji preporuka revizije učinka za izvještaj revizije učinka „Upravljanje grantovima u institucijama Bosne i Hercegovine“ koji je objavljen u novembru 2016. godine.

PREPORUKA 30

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

8.6. Kapitalni grantovi i transferi

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu odobrena su sredstva za kapitalne grantove u ukupnom iznosu od 802.000 KM. Kroz izmjene i dopune budžeta (prestrukturisanja, rezerve i namjenska sredstva), odobrena su dodatna sredstva u iznosu od 3.460.440 KM, pa je ukupan korigovani budžet za ove namjene iznosio 4.262.440 KM. Izvršenje kapitalnih grantova i transfera budžetskih korisnika u 2020. godini, iznosilo je 2.257.900 KM ili 53 %.

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

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

- **Kapitalni grantovi nižim nivoima vlasti**

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

Od ukupnog iznosa sredstava za kapitalne grantove nižim nivoima vlasti (3.155.551 KM), realizovan je iznos od 2.201.318 KM ili 69% od korigovanog (raspoloživog) budžeta. Iz budžetskih sredstava realizovan je iznos od 2.100.000 KM, a iz donatorskih sredstava iznos od 101.318 KM. Razlika između korigovanog budžeta i realizovanih sredstava iznosi 954.233 KM, a najvećim dijelom se odnosi na Ured koordinatora za reformu javne uprave.

U narednoj tabeli prikazani su podaci o raspoloživim i realizovanim sredstvima po budžetskim korisnicima preko kojih je izvršena realizacija kapitalnih grantova i transfera:

Tabela br. 11 – Kapitalni grantovi i transferi

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

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

Realizacija je iznosila 56.582 KM ili 5% od ukupno raspoloživog budžeta za ove namjene. Institut za nestale osobe BiH je na ime kapitalnih grantova pojedincima izvršio doznačavanje 36.641 KM na

ime projekta ekshumiranih osoba, dok je Ministarstvo odbrane BiH doznačilo 19.941 KM na ime kapitalnih grantova pojedincima po osnovu projekta „Perspektiva“- program tranzicije i zbrinjavanja otpuštenog osoblja Ministarstva odbrane BiH i Oružanih snaga BiH u cilju što brže reintegracije iz vojnog u civilni život (profesionalna vojna lica, civilna lica u Oružanim snagama i zaposlenici u Ministarstvu odbrane čiji ugovori su istekli i nisu produženi uslijed primjene člana 101. stav 1. Zakona u službi u Oružanim snagama BiH, kojim je definisano ograničenje godina starosti i dužine vojne službe profesionalnih vojnih lica).

8.7. Fond za povratak

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

Kroz Fond za povratak se objedinjuju sredstva namijenjena za finansiranje održivog povratka, odnosno finansiranje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma i vrši se finansijska realizacija projekata povratka i rekonstrukcije, koje je svojom odlukom odobrila Komisija za izbjeglice i raseljena lica BiH. Komisija je nadležna za odobravanje projekata rekonstrukcije i povratka, izdavanje ovlaštenja za finansijsku realizaciju odobrenih projekata, kao i za nadzor nad finansijskom realizacijom odobrenih projekata.

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

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

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

U 2020. godini Fond je po osnovu primarnih izvora finansiranja raspolagao sa sredstvima u vrijednosti od 8.527.734 KM i čine ih: neutrošena udružena sredstva prenesena iz prethodne godine u iznosu od 6.302.734 KM, sredstva u iznosu od 100.000 KM, koja su uplaćena po osnovu

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

⁷¹ Službeni glasnik BiH, broj 68/20

⁷² Službeni glasnik BiH, broj 70/20

⁷³ Službeni glasnik BiH, broj 80/20

Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2019. godini, sredstva u iznosu od 125.000 KM koja su uplaćena po osnovu Sporazuma o udruživanju i načinu realizacije sredstava za ostvarivanje prava iz Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma u 2020. godini, te sredstva u iznosu od 2.000.000 KM koja su preraspodijeljena iz budžeta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH za 2020. godinu u budžet Fonda. U periodu 01.01.2020. - 31.12.2020. godine realizovana su udružena sredstva u iznosu od 2.671.236 KM, dok su neutrošena sredstva u iznosu od 5.856.498 KM prenesena u 2021. godinu. Realizovana udružena sredstva u 2020. godini se odnose na tekuće grantove pojedincima (614200).

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

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

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

9. DIREKTNİ TRANSFERI S JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA

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

Direktni transferi s Jedinštenog računa trezora su izvršeni u iznosu većem za 39.727.066 KM (ili 301%) u odnosu na isti period prethodne godine. Na navedeno povećanje je najvećim dijelom uticalo izvršenje na pozicijama koje nisu planirane niti realizovane u protekloj godini. To su pozicija „Sredstva za saniranje ekonomskih šteta“ (37.747.000 KM), pozicija „Povećanje u učešću kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj i Međunarodnoj finansijskoj korporaciji - IBRD i IFC (3.511.319 KM), „Otplata glavnice po kreditu CEB banke za izgradnju Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH“ (1.147.420 KM). S druge strane došlo je do značajnog smanjenja realizacije na poziciji „Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama“ (3.266.288 KM).

⁷⁴ Službeni glasnik BiH broj 46/20

⁷⁵ Podaci iz Zbirnog obrasca broj 3

U Tabeli br. 12 su prikazani iznosi direktnih transfera s Jedinstvenog računa trezora odobrenih iz budžeta institucija BiH za 2020. godinu nakon izvršenih izmjena i dopuna (korigovani)

Tabela br. 12 – Direktni transferi sa JRT-a

Vrsta direktnog transfera s JRT	Korigovani budžet/budžet za 2020. godinu	Realizacija u 2020. godini	Realizacija u 2019. godini	% (3/2)	% (3/4)
1	2	3	4	5	6
Članarine BiH u međunarodnim organizacijama	6.425.000	5.981.152	5.745.139	93	104
Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova	3.818.088	2.175.756	1.749.983	57	124
Bankarski troškovi i negativne kursne razlike	600.000	513.259	293.133	86	175
Isplata obaveza po pravosnažnim sudskim presudama	5.180.000	2.393.023	5.659.311	46	42
Sredstva za prvi i drugi kreditni rejting BiH	371.000	215.167	201.851	58	107
Kamata po kreditu makrofinansijske pomoći Evropske komisije	369.000	351.559	390.286	95	90
Projekt obnove i rekonstrukcije HIPERB	39.797	0	0	0	0
Namjenska sredstva od UMTS-a	4.451.853	0	0	0	0
Fiskalno vijeće – udružena sredstva	132.548	105.434	79.953	80	132
Izmirenje obaveza prema UNDP-u	1.400.000	1.400.000	1.400.000	100	100
Transferi u inostranstvo-Donacija Afganistanu	0	0	16.000	0	0
Kamata po kreditu CEB banke za izgradnju Državnog zatvora	458.000	434.482	472.619	95	92
Povećanje u učešću kapitala u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj i Međunarodnoj finansijskoj korporaciji (IBRD i IFC)	3.531.000	3.511.319	0	99	0
Transferi drugim nivoima vlasti - Povrat sredstava uplaćenih sa računa Kamate ostvarene na osnovu povučenih ostvarenih kreditnih sredstava iz međunarodnih ugovora 0499111 i 049112 - Odluka VM BiH broj: 73/18 ⁷⁶	0	0	343.914	0	0
Transfer drugim nivoima vlasti – Povrat sredstava uplaćenih sa računa Kamate ostvarene na osnovu povučenih ostvarenih kreditnih sredstava iz međunarodnih ugovora 0499111 i 0499112 - Jedanaesto popunjavanje Međunarodnog fonda za poljoprivredni razvitak (IFAD)	98.000	97.792	0	100	0 0
Sredstva za saniranje ekonomskih šteta	37.747.000	37.747.000	0	100	0
Otplata glavnice po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 - Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH	1.374.000	1.355.990	1.359.130	99	100
Kamata po kreditu Saudijskog fonda za projekt 4/560 Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH	149.000	85.647	76.615	57	112
Otplata glavnice po kreditu CEB banke za izgradnju Državnog zatvora/Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH	1.205.000	1.147.420	0	95	0
Otplate stranim finansijskim institucijama - Otplata glavnice po kreditu makrofinansijske pomoći Evropske komisije	2.054.000	1.955.830	1.955.830	95	100
UKUPNO	69.403.286	59.470.830	19.743.764	86	301

⁷⁶ Službeni glasnik BiH, broj 37/18

9.1. Izvršenje pozicije za izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova

Pozicija u tabeli 9999-1 u okviru "Direktnih transfera sa Jedinstvenog računa trezora" koja se odnosi na "Izdvojena sredstva za povlačenje IPA fondova", je realizovana na osnovu Instrukcije o načinu utroška sredstava planiranih u Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu koju je donijelo Ministarstvo u aprilu 2020. godine. Prema Instrukciji na osnovu relevantne dokumentacije i Međunarodnih ugovora sa EC, kojima je Bosna i Hercegovina preuzela obavezu, vrši se alociranje namjenskih sredstava za sufinansiranje IPA projekata na fondu 10 na projektne kodove kod nadležne institucije BiH. Za realizaciju istih su nadležne institucije BiH koje implementiraju IPA projekte. Pored toga dio sredstva koji se plaća direktno sa Jedinstvenog računa trezora se evidentira na organizacijskom kodu 99999999-Trezor.

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

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

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

- Direkcija za evropske integracije BiH za šest projekata (227.233 KM)⁷⁷ od kojih su značajniji ugovoreni projekat IPA „Tehnička pomoć u okviru Dunavskog transnacionalnog programa 2014-2020“ (44.879 KM), projekat IPA „Podrška upravljačkoj strukturi Strategije EU za Jadransku i jonsku regiju EUSAIR“ (22.000 KM), projekat IPA „Interreg IPA programa prekogranične saradnje Hrvatska - Bosna i Hercegovina programa 2014-2020“ (109.549 KM);
- Ministarstvo sigurnosti BiH – na ime ugovorenog projekta IPA državni programi Komponenta 1 (CRIS broj 2012/23589) „Reforma i upravljanje sistemom sigurnosti“ (511.938 KM);

⁷⁷ U godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta Direkcija je prezentirala realizaciju svakog projekta pojedinačno

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

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

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

U skladu sa Odlukom o privremenom uspostavljanju odbora za Instrument pretpristupne pomoći (IPA II) definisano je da Direkcija za evropske integracije u svojstvu Ureda državnog koordinatora za IPA II (DIPAK), pruža stručnu, pravnu i tehničku podršku radu Odbora⁸⁰. Prema informacijama iznesenim u Izvještaju o radu Direkcije za evropske integracije BiH⁸¹, tokom 2020. godine nastavljene su pripreme za novi IPA III instrument. Prikupljeni su podaci o potrebama koje proizilaze iz procesa evropskih integracija putem radnih grupa za evropske integracije, te informacije o državnim i sektorskim strateškim dokumentima u BiH. Pripremljeni su prijedlozi idejnih projekata za godišnje državne programe IPA 2021 i IPA 2022 (ukupno 28 idejnih projekata u svim sektorima IPA). Kao što je od ranije poznato postoji велики broj ograničavajućih faktora za efikasnije kreiranje uslova za značajnije povlačenje ovih sredstava kao što je nedostatak ljudskih kapaciteta sa odgovarajućim znanjima i vještinama, kašnjenje u uspostave novog instrumenta IPA III, nedostatak informacija o IPA III, izmjene verzija obrazaca za programiranje IPA III, rad u situaciji COVID-19 pandemije, nedostatak uspostavljenih IPA struktura i definisanje modela IPA II struktura i veze sa sistemom koordinacije procesa evropskih integracija, kratke rokove za dostavu programskih dokumenata Evropskoj komisiji, велики broj učesnika procesa programiranja, kao i slab odaziv predstavnika civilnog društva u konsultacijama o IPA dokumentima. Uz sve navedeno specifičnost i složenost IPA sektora u okolnostima nedostatka cjelodržavnih sektorskih strategija za sve IPA sektore, uključujući reformu

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

⁷⁹ Službeni glasnik BiH, broj 14/18

⁸⁰ Službeni glasnik BiH, broj 21/17

⁸¹ www.dei.gov.ba

upravljanja javnim finansijama i dalje utiče na sporost ispunjavanja zahtjeva Evropske komisije za napretkom u uspostavljanju i ispunjavanju kriterija sektorskog pristupa za korištenje IPA. Pored nedostatka cjelodržavnih sektorskih strategija, nedostaju adekvatna znanja o modalitetima za planiranje i programiranje IPA-e u institucijama u BiH, što direktno utiče na kreiranje preduslova za veće povlačenje IPA sredstava.

PREPORUKA 31

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

9.2. Sredstva za saniranje ekonomskih šteta

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2020. godinu članom 15. stav (1) predviđeno je finansiranje ekonomskih šteta (Tabela 3. - Raspored rashoda po budžetskim korisnicima stav 9999-1 redni broj 6 u iznosu 14.747.000 KM). U stavu (2) istog člana je predviđeno finansiranje ekonomskih šteta (Tabela 3- Raspored rashoda po budžetskim korisnicima stav 9999-2 redni broj 3 u iznosu 27.180.000 KM). U stavu (3) je definisano da će Vijeće ministara BiH posebnim odlukama propisati korisnike, namjenu, iznos i način korištenja sredstava iz stava (1) i (2) člana 15.

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

U Tabeli br. 13 niže prikazan je raspored sredstava za saniranje ekonomskih šteta sa pozicije direktnih transfera i rezervisanja/budžetska rezerva prema korisnicima pojedinačno i ukupno.

Tabela br. 13 – Raspored sredstava za saniranje ekonomske štete

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

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

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

Sa pozicije rezervisanja (tekuća rezerva) iznos od 25.000.000 KM raspodijeljen entitetima i Brčko distriktu BiH za saniranje ekonomskih šteta uzrokovanih pandemijom koronavirusa u skladu sa odlukama Vijeća ministara BiH kako slijedi:

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

U navedenim odlukama Vijeća ministara BiH je članom 4. definisana obaveza izvještavanja o utrošku sredstava u skladu sa utvrđenom namjenom za saniranje ekonomskih šteta uzrokovanih pandemijom koronavirusa. *S obzirom da su značajna sredstva drugim nivoima vlasti doznačena tek početkom 2021. godine na osnovu odluka Vijeća ministara BiH donesenih krajem 2020. godine, u vrijeme obavljanja revizije nisu dostavljeni svi izvještaji o namjenskom utrošku sredstava od krajnjih korisnika transfera. Dostavljanje svih izvještaja od krajnjih korisnika je potrebno za sačinjavanje objedinjenog izvještaja od strane Ministarstva i dostavljanje istog Vijeću ministara BiH.*

Dio neutrošenih sredstava sa pozicije rezervisanja u iznosu od 2.180.000 KM (Tabela 3, stavka 9999-2, redni broj 3) namjenski se prenose za finansiranje sanacije ekonomskih šteta u 2021. godinu, za koje će Vijeće ministara BiH donijeti posebne odluke, kako je predloženo članom 15. Nacrta zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu

Nadalje, u skladu sa Odlukom Vijeća ministara BiH broj 304/20⁸⁶ odobren je višegodišnji projekt za finansiranje troškova iz ugovornih aranžmana za nabavku zdravstvenih protumjera protiv koronavirusa za period 2020.-2022. godina u iznosu od 2.000.000 KM iz sredstava Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2020. godinu (pozicija rezervisanje – budžetska rezerva). U Informacionom sistemu finansijskog upravljanja (ISFU) višegodišnji projekt će se evidentirati kao program posebne namjene (projektni kod) Ministarstva civilnih poslova BiH. Ova sredstva su namijenjena za plaćanje troškova u okviru ispunjavanja obaveza iz Ugovora o nabavci vakcina sa Globalnom alijansom za vakcine (GAVI) protiv oboljenja COVID-19 putem mehanizma COVAX i specifičnih ugovora u sklopu Sporazuma o zajedničkoj nabavci zdravstvenih protivmjera protiv COVID-19. Troškovi se odnose na isporuku, uvoz i raspodjelu vakcina i zdravstvenih protivmjera, odnosno plaćanje troškova organizacije, transporta, inspekcije, osiguranja i drugih troškova u zemlji proizvođača, rezerve za nepredviđene situacije, naknade UNICEF-u za pružene usluge, kao i za plaćanje skladištenja, špedicije, osiguranja, transporta i troškova za osiguranje kvaliteta u Bosni i Hercegovini. Troškovi će biti evidentirani u okviru grupe konta na 6130 - Izdaci za materijal i usluge. Sredstva su data na raspolaganje korisniku i ista nisu realizovana do kraja 2020. godine, već su na zahtjev Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine nerealizovana sredstva od 2.000.000 KM namjenski prenesena u 2021. godinu na ime višegodišnjeg projekta.

⁸² Službeni glasnik BiH, broj:65/20

⁸³ Službeni glasnik BiH, broj: 01/21

⁸⁴ Službeni glasnik BiH, broj:02/21

⁸⁵ Službeni glasnik BiH, broj:02/21

⁸⁶ Službeni glasnik BiH, broj:06/21

PREPORUKA 32

Ministarstvo treba pratiti dostavljanje izvještaja krajnjih korisnika sredstava za saniranje ekonomskih šteta i sačiniti objedinjen izvještaj u skladu sa pojedinačnim odlukama Vijeća ministara BiH.

9.3. Sudski sporovi

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

Kao i prethodnih godina, pravosnažne sudske presude su se odnosile na sporove iz radnih odnosa, naknadu materijalne i nematerijalne štete fizičkim i pravnim osobama itd. Vrijednosno najveći dio sredstava isplaćen je na osnovu presuda, sudskih i vansudskih nagodbi koje za osnovu imaju isplatu naknada troškova zaposlenih u pravosudnim institucijama. S obzirom da je u decembru 2020. godine usvojen Zakon o izmjeni dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou BiH, troškovi po ovom osnovu će u budućem periodu imati trend smanjenja.

Značajan dio troškova po pravosnažnim sudskim presudama odnosi se i na naknade štete za neosnovan boravak u pritvoru, kao i presude iz radnih sporova u vezi sa formacijskim činovima i raspoređivanjem osoblja u Ministarstvu odbrane BiH.

Uvidom u Izvještaj Pravobranilaštva za 2020. godinu konstatovali smo neznatno smanjenje broja novih parničnih sporova. U odnosu na 2019. godinu, kada je evidentirano 418 novih parničnih sporova, u 2020. godini taj broj je bio 394, ali sa znatno manjom efikasnošću u završavanju predmeta (481 u 2019., 340 u 2020. godini). Potrebno je naglasiti da uspjeh u pojedinačnim parnicama, kao i ukupni uspjeh u broju riješenih predmeta ne zavisi isključivo od Pravobranilaštva BiH već i od sudjelovanja institucija tokom postupka, ali presudno je svakako stanje u predmetu koji je već pred sudom.

Iako je došlo do određenog smanjenja i broja i vrijednosti sporova, ne može se još uvijek reći da problem sporova ne spada u grupu pitanja koja zahtijevaju hitnu i sveobuhvatnu reakciju. Revizija naglašava važnost ove problematike iznova svake godine te ukazuje na potencijalne uzroke i rizike kao što su: zakonski okvir (prije svega Zakon o radu, Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine te Zakon o državnoj službi Bosne i Hercegovine, Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine – problematika razlika i naknada plaća, imenovanja), postupanje organa nadležnih za provođenje zakona (Zakon o javnim nabavkama, Zakon o obligacionim odnosima, te različiti lex specialis zakoni na primjer Zakoni iz oblasti poreza i oporezivanja, prinudne naplate i slično). Pravilno postupanje u skladu sa zakonima trebao biti jedan od prioriteta u radu institucija kako bi se povećala efikasnost, ali i smanjio rizik od nastanka sudskih sporova. Također, postupanje sa pažnjom dobrog domaćina, ali i utvrđivanje ili uvođenje odgovornosti za nepravilno postupanje, bi uvelike doprinijelo smanjenju broja sporova i utuženih iznosa koji padaju na teret budžeta.

Značaj problema sporova najbolje oslikava ukupna vrijednost svih sporova na godišnjem nivou - 299.234.016 KM u 2019. godini (1647 sporova), iako smanjena na 249.755.097 KM u 2020. godini (1560 sporova) predstavlja enormno visoki potencijalni rizik koji je potrebno smanjiti na najmanju moguću mjeru.

Tokom revizije pojedinačnih institucija BiH, dvije institucije se ističu brojem sporova i ukupnim zbirom utuženih iznosa, Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine i Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine.

Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine ima evidentirano 137 postupaka, pretežno radnopravne prirode, ukupne vrijednosti 9.758.947 KM. Tokom 2019. godine, Ministarstvo je evidentiralo 124 postupka, što upućuje na zaključak da je u 2020. godini došlo do povećanja broja predmeta i ukupne procijenjene vrijednosti sporova.

Kada je u pitanju Uprava za indirektno oporezivanje evidentirano je 167 predmeta, od koji najveći broj za osnovu ima naknadu štete kao rezultat potencijalno pogrešne primjene zakona iz oblasti poreza i carina. Ukupna vrijednost iznosi 66.492.523 KM, te se radi o uvećanju ukupnog zbira svih utuženih iznosa od preko 50% u odnosu na 2019. godinu.

Kada su u pitanju postupanja institucija koja su uzrokovala upravne i parnične sporove, tokom provođenja pojedinačnih revizija uočeno je nekoliko nepravilnosti u vezi sa imenovanjima rukovodilaca institucija Bosne i Hercegovine kojima su poništena rješenja o imenovanjima. Nepravilno provedeni postupci javnih nabavki također rezultiraju parničnim sporovima (npr. u predmetu po tužbi Grijanjeinvest Pale protiv Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, i to nakon nepostupanja ugovornog organa po odluci Ureda za razmatranje žalbi).

PREPORUKA 33

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

9.4. Članarine u međunarodnim organizacijama

Budžetom za 2020. godinu odobrena su sredstva za plaćanje kontribucija BiH u međunarodnim organizacijama u iznosu od 7.825.000 KM, a ista su realizovana u iznosu od 7.381.152 KM. U navedeni iznos ulazi i uplata godišnje kvote za UNDP u iznosu od 1.400.000 KM, tako da su izdaci za kontribucije - članarine sa 31.12.2020. godine iznosile 5.981.152 KM.

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

Evidencija Ministarstva vanjskih poslova BiH za članarine u međunarodnim organizacijama vodi se u formi Excel tabele sa nazivom međunarodne organizacije i bitnim podacima za realizovanje plaćanja obaveza. Međutim, navedena evidencija za 2020. godinu nije kompletna budući da u Ministarstvu vanjskih poslova BiH nisu popunjavali sve predviđene kolone koje se odnose na datum prispjeća u Ministarstvo, datuma upućivanja naloga, roka plaćanja kao i plaćenog iznosa u konvertibilnim markama. Također, kao što je to bio slučaj i ranijih godina, Centralna evidencija

članarina u međunarodnim organizacijama ni za 2020. godinu ne sadrži podatke o vremenu trajanja određenih članarina iako je to definisano članom 2. Instrukcije⁸⁷.

Na osnovu dostavljene Centralne evidencije članarina u međunarodnim organizacijama za 2020. godinu te stanja u Glavnoj knjizi na 31.12.2020. godine utvrđena su odstupanja u ukupnom iznosu plaćenom za članarine. Naime, u Glavnoj knjizi za 2020. godinu su evidentirane određene uplate članarina iz prethodne godine kao i određene članarine za 2020. godinu koje nisu evidentirane u dostavljenoj Centralnoj evidenciji.

Iako je prethodnih godina konstatovano da bi bilo svrsishodno uspostaviti odgovarajuće kontrole (obavezno na kraju tekuće godine) u cilju poređenja podataka Centralne evidencije članarina i podataka o plaćenim članarinama evidentiranim u Glavnoj knjizi pod šifrom trezora na poziciji direktnih transfera, nismo mogli potvrditi da su iste i uspostavljene. Napominjemo da je navedeno bitno radi pripreme pouzdanih podataka za precizno projiciranje obaveza u narednoj budžetskoj godini kao i za potrebe kreiranja relevantne baze podataka za analizu opravdanosti preuzetih obaveza za plaćanje članarina te ostvarenih i očekivanih koristi od istih.

PREPORUKA 34

Ponovo preporučujemo Vijeću ministara, da putem nadležnog Ministarstva vanjskih poslova BiH i Ministarstva, osigura adekvatnu primjenu Instrukcije o načinu planiranja, vođenju evidencija i izvještavanju o realizovanim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama u cilju uspostavljanja odgovarajuće kontrole podataka o preuzetim obavezama za plaćanje članarina i transparentnog izvještavanja zainteresovanih strana o koristima od istih.

9.5. Sredstva od UMTS

Vijeće ministara je odlukom iz 2009. godine utvrdilo iznos sredstava za dodijeljene dozvole za univerzalne mobilne telekomunikacione sisteme (UMTS) i način naplate. Posebnim odlukama Vijeća ministara utvrđen je način raspodjele kojom se ukupna sredstva po osnovu dodijeljenih dozvola (88.012.350 KM) usmjeravaju za razvoj sektora telekomunikacija (15% ili 13.201.852 KM) i pripremu i izgradnju putne infrastrukture (85% ili 74.810.498 KM).

Od ukupno raspoloživih 13.201.852 KM sredstava za razvoj sektora telekomunikacija, sredstva u iznosu od 8.750.000 KM su data na raspolaganje korisnicima u 2018. godini, a za preostala sredstva u iznosu od 4.451.852 KM Vijeće ministara nije donosilo odluke u 2020. godini. Sredstva za pripremu i izgradnju putne infrastrukture u cijelom iznosu (74.810.498 KM) su do kraja 2018. godine raspoređena i data korisnicima na raspolaganje.

Realizacija sredstava UMTS datih na korištenje korisnicima vrši se putem programa posebnih namjena (Ministarstvo komunikacija i prometa BiH) i višegodišnjih kapitalnih izdataka (Uprava za indirektno oporezivanje BiH i Ministarstvo komunikacija i prometa BiH - Projekat digitalizacije), a istu karakteriše spora realizacija. Prema podacima prezentovanim u Izvještaju o izvršenju Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu, od ukupno raspoloživih sredstava od UMTS dozvola kod budžetskih korisnika (39.763.276 KM) realizovana su sredstva u iznosu od 10.814.730 KM. Nerealizirana sredstva za pripremu i izgradnju putne infrastrukture na kraju 2020. godine iznosila su 15.710.557 KM kod Ministarstva komunikacija i prometa BiH i 2.453 KM na ime višegodišnjeg projekta kod Uprave za indirektno oporezivanje BiH, kao i neraspoređena vraćena sredstva od transfera općinama i gradovima u iznosu od 33.683 KM, što ukupno iznosi 15.746.694

⁸⁷ Instrukcija o načinu planiranja, vođenja evidencija, plaćanja i izvještavanja o realizovanim članarinama BiH u međunarodnim organizacijama broj 08-02-2-10149-1/15 od 22.12.2015. godine

KM, a koja su na temelju zahtjeva nadležnih korisnika namjenski prenesena u 2021. godinu. Također, sredstva u iznosu od 13.201.852 KM na ime razvoja sektora telekomunikacija su u cjelokupnom iznosu prenesena u 2021. godinu. Dakle, ukupna prenesena nerealizirana namjenska sredstva od UMTS dozvola u 2021. godinu iznose 28.948.546 KM.

Sredstva po osnovu naplaćenih naknada od dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema: Odlukom Vijeća ministara iz 2019. godine o dozvolama za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema⁸⁸ utvrđeni su uslovi i način izdavanja dozvole te naknada u iznosu od 17.500.000 KM po operateru. Naknada se uplaćuje u pet jednakih rata u periodu od 2019. do 2023. godine. Finansijska sredstva od naplaćene naknade za dozvole se usmjeravaju za razvoj prometa i komunikacija, a namjena se utvrđuje posebnom odlukom Vijeća ministara, na prijedlog Ministarstva komunikacija i prometa. Sa 31.12.2020. godine ukupno je naplaćen 21.000.000 KM. Vijeće ministara nije donijelo posebnu odluku do kraja 2020. godine i sredstva nisu raspoređena na posebne projekte te su prenesena su u 2021. godinu.

10. TEKUĆA REZERVA BUDŽETA

S obzirom na to da je Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu usvojen krajem jula 2020. godine, finansiranje institucija BiH u prvih sedam mjeseci 2020. godine, vršeno je na osnovu odluka o privremenom finansiranju.

Članom 18. pomenutog Zakona regulisano je korištenje budžetske rezerve za 2020. godinu. U stavu (1) ovog člana definisano je da Vijeće ministara BiH odlučuje o korištenju budžetske rezerve u skladu sa članu 17. Zakona o finansiranju institucija BiH⁸⁹. Članom 18. stav (2) je regulisano da su korisnici tekuće budžetske rezerve iz stava (1) ovog člana dužni dostaviti izvještaj o namjenskom utrošku sredstava u propisanim rokovima za izradu tromjesečnih i godišnjeg izvještaja. Članom 17. Zakona o finansiranju institucija BiH je definisano da budžetsko izdvajanje ne može prijeći iznos od 3% granica ukupnog budžeta, izuzimajući iznos za servisiranje duga.

U skladu s navedenim na poziciji rezervisanja za 2020. godinu je planiran ukupan iznos od 29.880.000 KM (Tabela broj 3, stav 9999-2 - Rezervisanja), od čega je u 2020. godini iznos od 26.730.000 KM proslijeđen korisnicima na raspolaganje u svrhu saniranja ekonomskih šteta (transferi sa JRT-a).

Odobreni iznos na poziciji tekuće rezerve 2.450.000 KM je tokom 2020. godine umanjen za iznos od 1.730.000 KM koji je stavljen na raspolaganje budžetskim korisnicima u skladu sa odlukama Vijeća ministara BiH i to za: Ministarstvo vanjskih poslova BiH (50.000 KM)⁹⁰, Ministarstvo sigurnosti BiH (100.000 KM)⁹¹, Ministarstvo civilnih poslova BiH (50.000 KM)⁹², Službu za zajedničke poslove BiH (20.000 KM)⁹³, Ministarstvo finansija i trezora BiH (10.000 KM)⁹⁴ i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih poslova BiH (1.500.000 KM)⁹⁵. Od iznosa budžetske rezerve prenesenog institucijama BiH realizovano je ukupno 1.660.000 KM i to: Ministarstvo vanjskih poslova BiH (50.000 KM), Ministarstvo sigurnosti BiH (100.000 KM), Ministarstvo finansija i trezora BiH (10.000 KM) i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (1.500.000 KM).

⁸⁸ Službeni glasnik BiH, br. 32/19

⁸⁹ Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 27/08 - odluka US, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

⁹⁰ Službeni glasnik BiH, broj:20/20- Odluka VM BiH broj:26/20

⁹¹ Službeni glasnik BiH, broj:21/20- Odluka VM BiH broj:30/20

⁹² Službeni glasnik BiH, broj :64/20 i 76/20 Odluka VM BiH broj 194/20 i 224/20

⁹³ Službeni glasnik BiH, broj:01/21 Odluka VM BiH broj 246/20

⁹⁴ Službeni glasnik BiH, broj:02/21 Odluka VM BiH broj 273/20

⁹⁵ Službeni glasnik BiH, broj: 02/21 Odluka VM BiH broj 276/20

Najznačajniji iznos je odobren iz budžetske rezerve budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2020. godinu (pozicija 9999-2 - Rezervisanja), s namjenom pomoći Općini Srebrenica u oblasti infrastrukture za projekte utvrđene od strane Skupštine općine Srebrenica. Namjenska sredstva su data Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH na raspolaganje na ekonomskoj kategoriji 615100 – Kapitalni transferi drugim nivoima vlasti, u iznosu od 1.500.000 KM i ista su prenesena krajnjem korisniku. Odlukom Vijeća ministara je precizirano da korisnik sredstava treba podnijeti Izvještaj o utrošku sredstava Vijeću ministara BiH putem Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i Ministarstva komunikacije i prometa BiH.

S obzirom na to da je Odluka Vijeća ministara BiH donesena krajem 2020. godine u vrijeme obavljanja revizije nije dostavljen izvještaj o utrošku sredstava, kako je to predviđeno članom 4. pomenute Odluke.

Procedurom za pripremu mišljenja Sektora za budžet o odobravanju tekuće budžetske rezerve, su propisane obaveze, te potrebne mjere i radnje zaposlenih u ovom sektoru prilikom pripreme mišljenja po navedenom osnovu. Cilj je da se provede sveobuhvatna i transparentna procedura pripreme za donošenje odluke Vijeća ministara BiH. Odluke Vijeća ministara sadrže odredbu o izvještavanju o utrošenim sredstvima, ali bez definisanog roka. *Kao što je već navedeno, značajna sredstva iz budžetske rezerve su, na osnovu odluka Vijeća ministara BiH odobrenih krajem 2020. godine, doznačena tek početkom 2021. godine, te tako od krajnjih korisnika transfera nisu prikupljeni svi izvještaji o namjenskom utrošku sredstava.*

11. FINANSIJSKI REZULTAT

Uvidom u Glavnu knjigu konstatovano je da je razlika između ukupno ostvarenih prihoda i primitaka za finansiranje institucija BiH (943.073.148 KM) i realizovanih rashoda i izdataka (989.089.130 KM) u 2020. godini iskazana je u iznosu od **46.015.982 KM** (za fondove 10, 20, 30, 40 i 50 institucija BiH) i predstavlja višak rashoda nad prihodima institucija BiH. Razlika između ostvarenih prihoda za servisiranje vanjskog duga BiH (742.944.845 KM) i rashoda za servisiranje vanjskog duga BiH (744.530.104 KM) u 2020. godini predstavlja višak rashoda nad prihodima za servisiranje vanjskog duga BiH u iznosu od **1.585.259 KM** (odnosi se samo na fond 40). Prema navedenom ukupan višak rashoda nad prihodima budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu iskazan u Glavnoj knjizi iznosi **47.601.241 KM**.

Kako je u reviziji Ureda za razmatranje žalbi utvrđeno da su prihodi precijenjeni za iznos od 1.084.519 KM to slijedi i da su ukupni prihodi institucija BiH za 2020. godinu precijenjeni za navedeni iznos.

Višak rashoda nad prihodima pokriven je iz akumuliranog viška prihoda iz ranijih godina. U narednoj tabeli prikazan je obračun viška rashoda nad prihodima za 2020. godinu (sa korekcijama) i obračun akumuliranog viška prihoda:

Tabela br. 14 – Obračun viška rashoda nad prihodima sa korekcijama

Red.broj.	Opis	Iznos u KM	Korekcija za prohode URŽ	Ispravan iznos
1	Ostvareni prihodi institucija BiH u 2020. godini	943.073.148	-1.084.519	941.988.629
2	Rashodi institucija BiH u 2020. godini	989.089.130		989.089.130
3 (1-2)	Višak rashoda nad prihodima institucija BiH u 2020. godini (finansijski rezultat institucija BiH u 2020. godini)	-46.015.982	-1.084.519	-47.100.501

4	Ostvareni prihodi za servisiranje vanjskog duga u 2020. godini	742.944.845		742.944.845
5	Realizovani rashodi za servisiranje vanjskog duga u 2020. godini	744.530.104		744.530.104
6 (4-5)	Višak rashoda nad prihodima za servisiranje vanjskog duga u 2020. godini (finansijski rezultat ostvaren za servisiranje vanjskog duga u 2020. godini)	-1.585.259		-1.585.259
7 (3+6)	Ukupan višak rashoda nad prihodima u 2020. godini (Ostvareni finansijski rezultat institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu)	-47.601.241	-1.084.519	-48.685.760
8	Preneseni višak prihoda nad rashodima iz prethodnih godina	424.727.234		424.727.234
8.1	<i>Akumulisani višak prihoda nad rashodima institucija BiH iz prethodnih godina (01.01.2020.)</i>	416.080.988		416.080.988
8.2	<i>Akumulisani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga iz prethodnih godina (01.01.2020.)</i>	8.646.246		8.646.246
9	Korekcije u toku 2020. godine *	-3.278.864		-3.278.864
10 (7+8-9)	UKUPAN AKUMULISANI VIŠAK PRIHODA 31.12.2020.	373.847.129	-1.084.519	372.762.610
10.1 (3+8.1+9)	<i>Akumulisani višak prihoda nad rashodima institucija BiH</i>	366.786.142	-1.084.519	365.701.623
10.2 (6+8.2)	<i>Akumulisani višak prihoda nad rashodima za servisiranje javnog duga</i>	7.060.987		7.060.987

* U Izvještaju Ministarstva finansija i trezora BiH o izvršenju Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu, u tabeli na rednom broju 2. na strani 102 je naveden iznos korekcije viška prihoda u tačnom iznosu, ali bez predznaka – (smanjenje viška prihoda), ali je tačno iskazan akumulirani višak na rednim brojevima 4. i 9. u istoj tabeli.

Akumulisani višak prihoda prenosi se u 2021. godinu za namjene koje su određene na osnovu postojećih propisa (odluke Vijeća ministara BiH, Zakon o budžetu institucija BiH, Zakon o finansiranju institucija BiH i dr.), kao raspoloživ ili slobodan višak prihoda za pokriće budućih rashoda. Korištenje akumulisanog viška prihoda, pojedinačno po fondovima, navedeno je u Izvještaju o izvršenju Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu, sa napomenom da je potrebno povećati akumulisani višak prihoda na fondu 10, jer je iznos od 6.023.166 KM evidentiran na fondu 30, umjesto na fondu 10. Ispravka knjiženja je izvršena u periodu obavljanja revizije Izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. Pored toga je konstatovana greška kod evidentiranja donacije UNHCR-a u iznosu od 88.533 KM, koji je evidentiran na fondu 10, umjesto na fondu 30.

Pregled sredstava akumulisanog viška prihoda po fondovima sa korekcijama dat je u narednoj tabeli:

Tabela br. 15 – Akumulisani višak prihoda po fondovima sa korekcijama

Fond	Prikazano u izvještaju	Korekcija greške u fondu	Korekcija greške u fondu	Korekcije prihoda URŽ	Ispravno stanje 31.12.2020.
10	261.669.827	6.023.166	-88.533	-1.084.519	266.519.941
20	52.005.173				52.005.173
30	28.616.969	-6.023.166	88.533		22.682.336
40	-25.339.691				-25.339.691
50	56.894.851				56.894.851
Ukupno	373.847.129	0	0	-1.084.519	372.762.610

U okviru **Fonda 10** prenose se namjenska sredstva za višegodišnje projekte (120.538.013 KM), udružena sredstva Fonda za povratak (5.536.021 KM) i sredstva po zahtjevima pojedinačnih budžetskih korisnika za realizaciju odobrenih projekata (1.800.78 KM). Dio akumuliranog viška prihoda namjenski je raspoređen kroz Nacrt zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2021. godinu (iznos od 98.198.000 KM planiran na stavci finansiranja i primitaka za pokriće viška rashoda nad prihodima, a iznos od 2.180.000 KM za sanaciju ekonomskih šteta).

Na **fondu 20** (višak prihoda nad rashodima Regulatorne agencije za komunikacije i sredstva za prelete) od ukupnog iznos raspoloživih sredstava (52.005.173 KM) neraspoređena su sredstva u iznosu od 12.534.578 KM, a preostala raspoloživa sredstva se namjenski prenose za odobrene projekte i višegodišnje projekte, s tim da raspoređena sredstva u iznosu od 6.888.416 KM nisu stavljena na raspolaganje budžetskom korisniku kome su odobrena (Ministarstvo komunikacija i prometa BiH).

Fond 30 obuhvata namjenska sredstva novčanih donacija, a u 2021. godinu se namjenski prenose sredstva po zahtjevima budžetskih korisnika (22.404.286 KM).

Fond 40 obuhvata sredstva akumuliranog viška rashoda koji se odnosi na kreditna odnosno sredstva za servisiranje vanjskog duga.

Na **fondu 50** vodi se akumulirani višak prihoda za posebne projekte (prihodi od UMTS dozvola i prihoda od radiofrekventnog spektra, sredstva od sukcesije po osnovu primitaka od prodaje objekata-ambasada, sredstva od sukcesije na osnovu klirinškog duga i sredstva po osnovu naplaćene dobiti Službenog lista BiH). Raspoređena su sredstva u iznosu od 31.409.316 KM, koja se prenose za realizaciju namjenskih projekata kod budžetskih korisnika (19.023.408 KM), realizaciju višegodišnjih projekata (12.385.908 KM), dok iznos od 25.485.535 KM nije raspoređen.

12. UPRAVLJANJE JEDINSTVENIM RAČUNOM TREZORA

Zakonom o finansiranju institucija BiH⁹⁶ je utvrđeno da se Jedinstveni račun trezora sastoji od depozitnog računa, jednog ili više transakcionih računa kao i posebnih računa potrebnih za upravljanje dugom i međunarodnim ugovorima. Uz to, Ministarstvo može otvoriti i dopunske račune koji će biti sastavni dio Jedinstvenog računa trezora. Depozitni račun je jedan ili više računa otvorenih kod poslovnih banaka i Centralne banke BiH koji su namijenjeni za prikupljanje prihoda za institucije BiH. Transakcijski računi su računi otvoreni u poslovnim bankama preko kojih se svakodnevno isplaćuju rashodi budžetskih korisnika i sa kojima je Ministarstvo zaključilo ugovore o nabavci usluga platnog prometa za institucije BiH. Internim aktom Ministarstva iz 2016. godine propisano je da se donos sredstava na transakcijski račun vrši nalogom Ministarstva u iznosu koji je jednak iznosu obaveze koja se plaća sa transakcijskog računa.⁹⁷ Ugovorima sa poslovnim bankama je predviđen automatski prijenos sredstava sa depozitnog na transakcijske račune.

Računi i plaćanja sa JRT-a: Na osnovu podataka Odsjeka za upravljanje jedinstvenim računom trezora, tokom 2020. godine nije bilo problema pri plaćanju sa Jedinstvenog računa trezora i novčani tokovi su se odvijali prema planiranoj dinamici. Plaćanje obaveza budžetskih korisnika i podizanje gotovine za potrebe budžetskih korisnika vršeno je putem transakcionih i gotovinskih računa u bankama sa kojima su na snazi bili ranije zaključeni ugovori.

U akcijskom planu za postupanje po nalazima i preporukama iz Izvještaja o reviziji budžeta institucija BiH za 2019. godinu, Ministarstvo je navelo da prati stanja sredstava na računima kod poslovnih banaka i u skladu s tim primjenjuje princip nultog salda koliko je bilo moguće. Međutim i ove, kao i prethodne godine na pojedinim transakcijskim računima postoji saldo na određeni datum koji se odnosi na sredstva koja se sa depozitnih računa, na kojima se vrši prikupljanje javnih prihoda, prenose na transakcijske račune. Ova sredstva se najvećim dijelom, u skladu s internom procedurom, naredni dan prenose sa transakcijskog računa na glavni račun kod Centralne banke BiH i time se anulira saldo po tom osnovu. Međutim u pojedinim slučajevima nije izvršen prijenos na glavni račun, već su se sredstva uzela u obzir kod narednog povlačenja sredstava sa glavnog računa radi izvršavanja naloga za plaćanje, na način da je prenesen manji iznos u odnosu na obaveze koje je trebalo realizovati.

Po datom obrazloženju, dio salda na transakcijskim računima kod pojedinih banaka se odnosi na naloge za plaćanje koji nisu izvršeni na dan kada su povučena sredstva za njihovo izvršavanje, ali su izvršeni u narednom periodu. Također, smo konstatovali da manjim dijelom iskazanog stanja nije u potpunosti primijenjena interna instrukcija pri postojanju viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcijske račune i realizovanih naloga⁹⁸, pa ih Ministarstvo prateći raspoloživa sredstva na računu koristi kod izvršavanja narednih naloga.

PREPORUKA 35

Ministarstvo treba nastaviti aktivnosti na dosljednoj primjeni internih procedura u vezi za nultim stanjima na transakcijskim računima i slučajevima postojanja viška sredstava između naloga za prijenos sredstava na transakcijske račune i realizovanih naloga.

Uvidom u internu evidenciju koju vodi Ministarstvo, odnosno pregled bankovnih računa i podataka o datumu izvoda po kome je evidentirana zadnja promjena na računu, u pojedinačnim slučajevima, postoji iskazano stanje računa koje se nije mijenjalo duži vremenski period. Radi se o namjenski

⁹⁶ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13.

⁹⁷ Instrukcija Ministarstva o nultim stanjima na transakcijskim računima kod poslovnih banaka, načinu i rokovima podizanja gotovine sa transakcijskih računa, broj 08-02-2-8798-1/16 od 25.10.2016. godine.

⁹⁸ Internom instrukcijom je propisano da se eventualni višak sredstava na osnovu povrata sredstava za nerealizovane naloge ili po drugom osnovu u odnosu na iznos sredstava koji je prenesen sa depozitnog računa isti dan prenosi na račun kod Centralne banke.

otvorenim računima preko kojih su realizovane uplate donatorskih sredstava ili su izvršene namjenske uplate po drugim osnovama. Neki od projekata na osnovu kojih su uplaćena sredstva na pojedinim računima još uvijek nisu okončani ili još uvijek nije riješen status sredstava, zbog čega postoji potreba da se ovi računi i dalje vode kao zasebni računi. Pojedini računi duži vremenski period nemaju prometa gdje zadnje promjene datiraju iz 2014. i 2015. godine ili nemaju salda, odnosno stanje na istim iznosi 0,00 KM.

Centralna banka BiH redovno dostavlja izvještaje Ministarstvu o pregledu stanja budžetskih i vanbudžetskih računa koji nemaju saldo, odnosno stanje na istim je 0,00 KM i sugerišu Ministarstvu da, ukoliko su projekti završeni ili računi neće više imati prometa dostave zahtjev za zatvaranje istih. Ministarstvo je i ove godine slalo upite budžetskim korisnicima za čije potrebe su otvoreni podračuni da li je potrebno i dalje vođenje neaktivnih podračuna, gdje su nakon njihovog odgovora i date instrukcije izvršena zatvaranja istih. U pojedinim slučajevima korisnici pomenutih računa su odgovorili da postoji potreba za njihovom vođenjem tako da su isti još uvijek aktivni dok pojedine institucije nisu dostavile svoje odgovore.

PREPORUKA 36

Ministarstvo treba održavati komunikaciju sa budžetskim korisnicima i insistirati na odgovorima o postavljenim upitima u vezi sa potrebom vođenja neaktivnih podračuna i podračuna na kojima je saldo 0,00 KM, a koji su otvoreni na zahtjev budžetskih korisnika.

Izdaci za bankarske usluge: Izdaci za bankarske usluge se značajnijim dijelom evidentiraju na osnovu računa koje dostavljaju poslovne banke sa kojima su zaključeni ugovori o obavljanju bankarskih usluga realizovani su u iznosu od 70.320 KM. Procedura izbora poslovnih banaka za pružanje usluga za institucije BiH koje se odnose na prikupljanja javnih prihoda, isplate sredstava u zemlji i inostranstvu i izvještavanje o uplatama i isplatama javnih prihoda i izvršenim isplatama sa transakcionih računa provedena je krajem 2019. godine, te su sa četiri banke koje su dostavile najpovoljnije ponude zaključeni ugovori na period od tri godine.

Kada Odsjek za upravljanje Jedinostvenim računom trezora potvrdi da fakturisane cijene odgovaraju ugovorenim, vrši se unos faktura u sistem. Dovršena je nadogradnja sistema za kontrolu broja fakturisanih transakcija za transakcione račune, s tim što se izvještaj iz sistema koristi za okvirne podatke i taj iznos bankarske naknade predstavlja dio ukupne mjesečne fakture koju ispostavljaju poslovne banke. Naime, iz sistema je moguće kreirati izvještaj provizije za usluge platnog prometa za transakcioni račun, a kontrola i sravnjenje sa fakturom za taj mjesec se vrši na način da se provjerava okvirni broj provedenih transakcija.

Investiranje javnih sredstava: Ministarstvo može plasirati bilo koji iznos koji je na Jedinostvenom računu trezora, a koji trenutno nije potreban za budžetske svrhe. Shodno tome, sredstva koja se čuvaju na Jedinostvenom računu trezora, a koja, u datom trenutku, nisu potrebna za budžetske namjene, Ministarstvo može investirati u određene instrumente (odobrena ulaganja) utvrđene članom 31. Zakona o finansiranju u institucijama BiH.⁹⁹ Po tom osnovu Ministarstvo je, početkom 2020. godine, zaključilo ugovore o oročavanju sredstava u ukupnom iznosu od 80.000.000 KM u četiri poslovne banke koje su izabrane javnim nadmetanjem. Sredstva kratkoročnih plasmana po prethodnim ugovorima sa bankama (40.000.000 KM) vraćena su u januaru 2020. godine sa obračunatom kamatom na osnovu oročavanja. Sredstva kratkoročnih plasmana po tekućim ugovorima sa bankama (80.000.000 KM) su vraćena u januaru i februaru 2021. godine sa obračunatom kamatom na osnovu oročavanja. Ministarstvo još uvijek nije provelo postupak nabavke usluga kratkoročnog oročavanja sredstava za 2021. godinu.

⁹⁹ Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

13. BILANS STANJA

Ministarstvo je, u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH, sačinilo Zbirni bilans stanja. Izvještaj je sastavljen na osnovu godišnjih izvještaja koje su dostavili budžetski korisnici te podataka koji se generišu i direktno evidentiraju u Sektoru za trezorsko poslovanje. Ministarstvo je u tekstualnom obliku sačinilo i analizu bilansa stanja na dan 31.12.2020. godine te analizu stalnih sredstava u obliku stvari i prava.

U Zbirnom bilansu stanja iskazana je aktiva u ukupnom iznosu od **1.499.715.301 KM**. Aktivu čine pozicija Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zaliha u ukupnom iznosu od **614.410.010 KM** (novčana sredstva 512.472.764 KM, kratkoročna potraživanja 16.794.055 KM, kratkoročni plasmani 82.023.386 KM, finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 239.303 KM, kratkoročna razgraničenja 2.880.502 KM) te pozicija Stalna sredstva u iznosu od **885.305.291 KM** (neotpisana vrijednost stalnih sredstava 849.474.524 KM, neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana 25.364.998 KM, neotpisana vrijednost vrijednosnih papira 1.862.610 KM i dugoročna razgraničenja 8.603.159 KM)

Pasiva je iskazana u ukupnom iznosu od **1.499.715.301 KM** a čine je pozicija Kratkoročne obaveze i razgraničenja u ukupnom iznosu od **189.520.056 KM** (kratkoročne tekuće obaveze 84.131.233 KM, obaveze po osnovu vrijednosnih papira 1.855.000 KM, obaveze prema uposlenim 58.012.154 KM, finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama 2.132.508 KM, kratkoročna razgraničenja 43.389.161 KM), pozicija Dugoročne obaveze i razgraničenja u iznosu od **60.578.714 KM** te pozicija Izvori sredstava u zbirnom iznosu od **1.499.715.301 KM** (izvori sredstava 1.271.852.665 KM, ostali izvori sredstava 25.364.998 KM, izvori sredstava rezerve 110 KM i neraspoređeni višak rashoda nad prihodima 47.601.242 KM).

Zbirni bilans stanja institucija BiH na dan 31.12.2020. godine prikazan je u prilogu Izvještaja.

U nastavku navodimo pozicije aktive i pasive iz Bilansa stanja za 2020. godinu

13.1. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe

Novčana sredstva iskazana su u iznosu od 512.472.764 KM. Najvećim dijelom se odnose na sredstva na transakcijskim računima te su za 2 % manja u odnosu na prethodnu godinu. Smanjenje novčanih sredstava posljedica je većeg izvršenja budžeta nego prethodne godine te oročenja sredstava krajem godine.

Kratkoročna potraživanja iznose 16.794.055 KM i na približno su istom nivou kao i prethodne godine. Značajnija potraživanja odnose se na potraživanja u iznosu od 7.500.000 KM za udružena sredstva uplaćena u Foreign Military Sales (FMS) Trust fond kod Ministarstva odbrane BiH, potraživanja za date avanse (3.153.141 KM), potraživanja za isporučene usluge i robu (1.826.851 KM) i ostala potraživanja (11.268.830 KM).

Kod pojedinih budžetskih korisnika (Fond za povratak, Ministarstvo odbrane BiH, Služba za zajedničke poslove institucija BiH, Agencija za poštanski promet BiH, Institut za akreditiranje, Služba za poslove sa strancima BiH, Granična policija BiH, Pravobranilaštvo BiH) još uvijek postoje slabosti internih kontrola u dijelu potraživanja te ne postoje pouzdane i sveobuhvatne evidencije o potraživanjima, što je detaljnije opisano u izvještajima finansijske revizije za 2020. godinu.

Kratkoročni plasmani evidentirani su u ukupnom iznosu od 82.023.386 KM i za 95% su veći u odnosu na 2019. godinu. Glavni razlog povećanja je veći iznos plasiranih (oročenih) sredstava kod komercijalnih banaka (povećanje od 40.000.000 KM). Finansijski najznačajniji iznosi odnose se na oročene depozite (80.434.860 KM) te na depozite kod drugih pravnih osoba (1.490.685 KM) od čega se najznačajniji dio odnosi na depozite za zakup poslovnih prostora i stanova zaposlenih u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Ministarstva vanjskih poslova BiH.

Zalihe materijala i sitnog inventara: U Zbirnom bilansu stanja se finansijski ne prikazuje vrijednost zaliha, nego se, u skladu sa Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH, zalihe samo evidentiraju unutar klase 2 u cilju kontrole nad njihovom upotrebom, a nabavka materijala, roba i inventara se evidentira izravno na rashode. Ukupno iskazane zalihe u bruto bilansu iznose 168.572.036 KM, koliko je i ispravka vrijednosti zaliha.

Kratkoročna razgraničenja u Zbirnom bilansu stanja su iskazana u iznosu od 2.880.502 KM, što je za 424.543 KM više u odnosu na 2019. godinu. Razgraničenja se sastoje od razgraničenih prihoda (1.803.058 KM), razgraničenih rashoda (1.063.659 KM) i ostalih razgraničenja (13.785 KM). Od navedenog iznosa razgraničenja, finansijski značajan dio kratkoročnih razgraničenja evidentiran je na analitičkim kontima kursnih razlika (saldo na kontu 191113 - Razgraničene kursne razlike 1.744.375 KM), a evidentirani su na šifri Trezora i organizacijskom kodu Ministarstva vanjskih poslova BiH. Kursne razlike javljaju se kod Ministarstva vanjskih poslova BiH u sklopu finansiranja poslovanja diplomatsko-konzularne mreže. Sredstva za finansiranje DKP mreže se odobravaju u fiksnom iznosu u domaćoj valuti (konvertibilna marka), a finansiranje DKP mreže vrši se u valutama zemlje prijema te se pojavljuju kursne razlike. Međutim, Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH predviđeno da se na kontu 191000 - Kratkoročna razgraničenja evidentiraju isključivo aktivne kamate, zakupnine i druge anticipativne pozicije aktive, kao i pasivne kamate, zakupnine i druge tranzitorne pozicije aktive i to sve na rok do godine dana. Negativne kursne razlike bi se trebale evidentirati na grupi konta rashoda, a pozitivne kursne razlike na kontima prihoda.

Konstatovano je da su na kratkoročnim razgraničenjima iskazana salda koja datiraju iz prethodnih godina.

PREPORUKA 37

U cilju realnog iskazivanja bilansnih pozicija, a u skladu sa računovodstvenim propisima, Ministarstvo treba u saradnji sa budžetskim korisnicima preispitati opravdanost evidentiranja kursnih razlika na kontima kratkoročnih razgraničenja.

13.2. Stalna sredstva

Stalna sredstva su u Zbirnom bilansu stanja iskazana su u iznosu od 885.305.291 KM, što je na nivou prethodne godine. Stalna sredstva predstavljaju zbir neotpisane vrijednost stalnih sredstava (849.474.524 KM), neotpisane vrijednost dugoročnih plasmana (25.364.998 KM) i neotpisane vrijednost vrijednosnih papira (1.862.610 KM). U okviru stalnih sredstava, finansijski najveći iznos se odnosi na opremu (nabavna vrijednost 789.854.308 KM). Najveći rast na poziciji opreme bilježe motorna vozila čija je nabavna vrijednost u odnosu na prethodnu godinu veća za 9.987.291 KM. Od ukupnog iznosa stalnih sredstava 71.330.044 KM se odnosi na stanje na šifri Trezora čiji je saldo nepromijenjen u odnosu na ranije period (projektna dokumentacija za Koridor Vc).

Revizijom pojedinačnih budžetskih korisnika u 2020. godini konstatovane su slične slabosti kao i prethodnih godina vezano za evidentiranje stalnih sredstava, a koje su detaljno opisane u

izvještajima finansijske revizije budžetskih korisnika za 2020. godinu. U prilog ovoj tvrdnji, navodimo nekoliko primjera:

- Još uvijek nisu okončane aktivnosti vezane za pitanje tačnog evidentiranja vrijednosti građevinskog objekta Parlamentarne skupštine BiH u skladu sa relevantnim propisima. U bilansu stanja Parlamentarne skupštine BiH, sa stanjem na 31.12.2020. godine iskazan je saldo na pozicijama sredstava u pripremi i to na poziciji Priprema i izgradnja zgrada u iznosu 7.148.267 KM i na poziciji Priprema i izgradnja trgova i parkova u iznosu od 3.582.781 KM.
- Ministarstvo odbrane BiH još uvijek nije iskazalo vrijednost nepokretne perspektivne imovine koju koristi, održava i u koju ulaže finansijska sredstva. Nepokretna imovina uključuje zemljište i objekte koji su uknjiženi, kao i one koje Ministarstvo odbrane BiH i Oružane snage imaju u posjedu. Prema računovodstvenim propisima ova imovina bi trebala biti evidentirana kod budžetskog korisnika.
- Još uvijek nije riješeno pitanje knjiženja vlasništva zemljišta i objekata u kompleksu gdje su smješteni Sud BiH i druge pravosudne institucije.
- Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH u poslovnim knjigama nije prikazalo informacijski sistem za interoperabilnost u vrijednosti od 705.401 KM.
- Granična policija je zbog pogrešnog načina knjiženja podcijenila vrijednost stalnih sredstava za 71.760 KM.
- Ministarstvo pravde BiH nije evidentiralo aplikaciju za praćenje životnog ciklusa zatvorenika.

Iz naprijed navedenog evidentno je kako u Zbirom bilansu stanja na dan 31.12.2020. godine nisu realno prikazana sva stalna sredstva, odnosno da je pozicija stalnih sredstava podcijenjena za nepoznat iznos.

Nenovčane donacije: U pojedinačnim izvještajima o izvršenju budžeta, u tabelarnom dijelu izvještaja, prezentovani su podaci budžetskih korisnika o primljenim naturalnim donacijama u stalnim sredstvima i isti bi trebali biti evidentirani u Glavnoj knjizi na stalnim sredstvima u modulu stalnih sredstava. Instrukcijom Ministarstva za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta predviđeno je da se kapitalna ulaganja iz donacija u naturalnom obliku posebno iskazuju u setu obrazaca finansijskog izvještaja, dok nije predviđeno vođenje sveobuhvatnih evidencija svih primljenih sredstava po ovom osnovu (tekućih i kapitalnih), niti je isto podržano softverskim rješenjem izuzev izvještaja iz modula stalnih sredstava.

U pojedinačnim izvještajima o obavljenim revizijama za 2020. godinu, konstatovali smo da postoje slabosti u procesu blagovremenog evidentiranja donacija u naturalnom obliku u poslovnim evidencijama budžetskih institucija, a u manjem broju uočenih nedostataka institucija nije donijela interni akt o korištenju specijalizovanih doniranih vozila. Nepostojanje sveobuhvatne evidencije o primljenim sredstvima po ovom osnovu na nivou budžetskog korisnika prije samog evidentiranja u Glavnu knjigu, kao i nepostojanje zbirnog izvještaja o primljenim naturalnim donacijama za sve vrste primljenih sredstava (tekućih i kapitalnih) iz donacija u naturalnom obliku otežava nadzor nad procesom prijema, evidentiranja i kontrole iskazanih podataka. Ovakve evidencije bi se mogle ocijeniti kao korisne iz razloga jer bi se doprinijelo ažurnijem evidentiranju primljenih sredstava (tekućih i kapitalnih) iz donacija u naturalnom obliku, te sveobuhvatnijem izvještavanju o primljenim naturalnim donacijama u toku izvještajnog perioda.

PREPORUKA 38

Uzimajući u obzir činjenicu da se na nivou institucija značajna sredstva primaju po osnovu donacija u naturalnom obliku preporučujemo Ministarstvu da provede aktivnosti na dodatnom regulisanju navedenog pitanja u dijelu postupanja, evidentiranja i praćenja prijema ovih sredstava od strane institucija kao i obuhvatanja istih kroz finansijsko izvještavanje.

Dugoročni plasmani iskazani su u zbirnom iznosu od 25.364.998 KM i odnose se na uložena sredstva kod banaka i drugih finansijskih organizacija. U odnosu na 2019. godinu veći su za 3.511.318 KM, a povećanje se odnosi na uplate Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj (IBRD) i Međunarodnoj finansijskoj korporaciji (IFC).

Vrijednosni papiri iskazani su u iznosu od 1.862.610 KM i isti su kao i prethodne godine, a predstavljaju nominalni iznos obveznice koju je evidentiralo Ministarstvo.

Dugoročna razgraničenja iznose 8.603.159 KM (evidentirana su u okviru šifre Trezora), a predstavljaju sredstva kredita Saudijskog fonda. Iznos razgraničenja je veći za 996.897 KM u odnosu na prethodnu godinu za koliko su uvećane obaveze u 2020. godini. S obzirom da novac po kreditu nije doznačen u korist institucija Bosne i Hercegovine, nisu evidentirani primici odnosno novčana sredstva, već su evidentirani kao aktivno dugoročno vremensko razgraničenje. Protustavke navedenim razgraničenjima su iskazane obaveze na klasi 4.

13.3. Kratkoročne obaveze i razgraničenja

Kratkoročne tekuće obaveze iznose 84.131.233 KM, a obuhvataju obaveze prema pravnim osobama (59.214.669 KM), kratkoročne obaveze prema fizičkim osobama (1.485.759 KM), obaveze za korištenje stalne budžetske rezerve (23.273.000 KM) i ostale kratkoročne obaveze (157.805 KM). Ove obaveze su veće za 54.602.086 KM u odnosu na 2019. godinu, a povećanje se najvećim dijelom odnosi na povećanje obaveza prema dobavljačima i obaveza za korištenje budžetske rezerve. Obaveze za korištenje budžetske rezerve evidentirane su na osnovu odluka Vijeća ministara BiH kojima su data sredstva u vidu transferi entitetima i nižim razinama vlasti kao pomoć u borbi protiv pandemije prouzrokovane koronavirusom.

U izvještaju o obavljenoj reviziji u Uredu za razmatranje žalbi je navedeno da nisu evidentirane obaveze za povrat naknada za uvažene žalbe u iznosu 1.084.519 KM čime su obaveze potcijenjene (prihodi precijenjeni) za navedeni iznos.

Kratkoročne tekuće obaveze prema uposlenima prikazane su u iznosu od 58.012.154 KM, a odnose se na obaveze za plaće zaposlenih za decembar 2020. godine (22.131.205 KM), obaveze za naknade plaća (5.766.582 KM), poreze i doprinose na plaće (21.249.734 KM) i ostale obaveze prema zaposlenima (8.864.632 KM).

Finansijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama su iskazani u iznosu od 2.132.508 KM i neznatno su manji u odnosu na prethodnu godinu. Najvećim dijelom se odnose na obaveze za uplaćena sredstva političkih stranaka Centralnoj izbornoj komisiji (901.893 KM), obaveze prema ovlaštenim organima za izdavanje putnih isprava i vozačkih dozvola (514.497 KM) te ostale manje obaveze u internim transakcijama između budžetskih korisnika.

Kratkoročna razgraničenja evidentirana su u zbirnom iznosu od 43.389.161 KM te su za oko 28.000.000 KM veća u odnosu na prethodnu godinu. Razlog povećanja ove stavke je znatno veći iznos razgraničenih rashoda za nabavku roba i usluga u odnosu na prethodnu godinu. Razgraničenja se odnose na razgraničene prihode (9.101.189 KM), razgraničene rashode za nabavku roba i usluga

po zaključenim ugovorima u 2020. godini, a čija će realizacija biti u 2021. godini (25.696.568 KM) i ostala razgraničenja (8.591.403 KM). Kratkoročna razgraničenja u okviru šifre Trezora su iskazana u iznosu od 12.801.475 KM.

13.4. Dugoročne obaveze i razgraničenja

Dugoročne obaveze i razgraničenja iznose 60.578.714 KM i manji su za 3% u odnosu na 2019. godinu. Dugoročne obaveze se sastoje od sljedećih kreditnih zaduženja:

- kredit Razvojne banke Vijeća Evrope (CEB) za izgradnju Državnog zatvora, u iznosu od 36.328.915 KM,
- sredstva makrofinansijske pomoći Evropske unije realizovane za potrebe institucija BiH, u iznosu od 15.646.640 KM,
- sredstva Saudijskog fonda za razvoj namijenjena za projekat „Obnova stambenih jedinica izbjeglih osoba“ u iznosu od 8.603.159 KM.

13.5. Izvori sredstava

Izvori sredstava prikazani su u iznosu od 1.249.616.531 KM i neznatno su manji u odnosu na 2019. godinu (oko 3%). Smanjenje je rezultat negativnog finansijskog rezultata u 2020. godini (rashodi veći od prihoda za 47.601.242 KM), za razliku od 2019. godine kada su prihodi bili veći od rashoda za 46.593.121 KM.

Izvore sredstava čine izvori stalnih sredstava (1.271.852.665 KM, od čega na šifri Trezora 493.704.869 KM), ostale izvore sredstava (25.364.998 KM, sve na šifri Trezora), izvori sredstava rezervi (110 KM na šifri Trezora) i neraspoređeni višak rashoda nad prihodima za 2020. godinu (47.601.242 KM).

13.6. Vanbilansna evidencija

Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH definisano je da se u vanbilansnoj evidenciji evidentiraju poslovni događaji koji nemaju direktan utjecaj na sredstva i izvore sredstava već otvaraju mogućnost za takve uticaje u budućnosti (davanje garancija, davanje avala).

Stanje uslovnih potraživanja u vanbilansnoj evidenciji na 31.12.2020. godine iznosilo je 183.944.782 KM. Iskazana stanja se najvećim dijelom odnose na stanja sredstava OPEC-a i potprojekta stambenog zbrinjavanja u iznosu od 46.941.500 KM (sredstva na bankovnim računima Fonda za povratak koji nisu u okviru Jedinstvenog računa trezora, a odnose se na projekte stambenog zbrinjavanja), uslovna sredstva OPEC fonda i potprojekta stambenog zbrinjavanja u iznosu od 121.849.820 KM (realizacija projekata održivog povratka u posljednjih osam godina) te stalnu imovinu Uprave za indirektno oporezivanje BiH koja se odnosi na određeni zaostali dio neriješenih imovinskih prava Uprave za indirektno oporezivanje BiH sa bivšim carinskim upravama nabavne vrijednosti 22.545.957 KM i ispravke vrijednosti 7.639.181 KM.

Na uslovnim obavezama evidentiran je iznos od 183.944.782 KM, a koji se najvećim dijelom odnosi na priliv sredstava OPEC-a i potprojekta stambenog zbrinjavanja Fonda za povratak (167.691.687 KM) te uslovne obaveze po istom osnovu (1.377.145 KM).

U okviru vanbilansne evidencije evidentirana su također i uslovna potraživanja i uslovne obaveze za vanjski dug u iznosu od 8.202.750.272 KM.

Kao i ranijih godina, Ministarstvo u zabilješkama uz finansijske izvještaje o izvršenju budžeta institucija BiH nije ni u tekućoj godini obrazložilo pozicije vanbilansne evidencije obrazlažući da isto nije definisano Zakonom o finansiranju institucija BiH kao ni Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH.

13.7. Status državne imovine

Iako je u proteklom periodu bilo više pokušaja da se riješi status državne imovine, ovaj problem je do danas ostao neriješen. Pitanje uređenja državne imovine pored pravnog, ekonomskog, računovodstvenog predstavlja, kako je praksa pokazala, i političko pitanje.

Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, Ministarstvo je nadležno za upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine, međutim obzirom na to da ne postoji legislativa koja uređuje pitanje državne imovine, Ministarstvo još uvijek ne može vršiti svoju zakonsku nadležnost. Stav Ministarstva je da je za propise iz oblasti državne imovine nadležna Komisija za državnu imovinu. U 2020. godini nije bilo značajnijih aktivnosti po pitanju uređenja državne imovine, odnosno nije postignut napredak u postizanju održivog rješenja pitanja državne imovine.

Naime, Vijeće ministara je krajem 2004. godine osnovalo Komisiju za državnu imovinu BiH zaduženu za izradu kriterija za utvrđivanje državne imovine, raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta u upravljanju državnom imovinom. Zadatak komisije, pored ostalog, je bio izrada nacrtu zakona i drugih propisa kojim bi se regulisala ova oblast. Međutim, Komisija za državnu imovinu nije uspjela postići saglasnost u vezi sa zakonom o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu te je stanje nepromijenjeno u odnosu na prethodne godine. Odlukom Vijeća ministara prethodni rok za ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Komisije¹⁰⁰ od 31.03.2021. godine je produžen do 31. marta 2022. godine¹⁰¹. Naime, u obrazloženju prijedloga odluke za produženje roka se navodi da nisu sve nadležne institucije dostavile imena svojih predstavnika u Komisiji, tako da su protekli prethodno utvrđeni rokovi za ispunjenje zadataka Komisije.

Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine još uvijek je na snazi, a neophodni propisi o državnoj imovini još nisu doneseni. Pored toga, problem vojne imovine, kao segment opće problematike državne imovine, još uvijek nije riješen. Naime, nepokretna perspektivna vojna imovina još uvijek nije procijenjena niti evidentirana u finansijskim izvještajima Ministarstva odbrane BiH, a samo dio imovine je uknjižen u zemljišne knjige. Niži nivoi vlasti još uvijek nisu preuzeli značajan dio nepokretne neperspektivne imovine što u mnogome opterećuje funkcionisanje Ministarstva odbrane BiH.

Nadalje, postojeće stanje uzrokuje pravne sporove i stvara pravnu nesigurnost. Pravobranilaštvo BiH nema efikasne mehanizme za zaštitu državne imovine, u postupcima u kojima je ta zaštita neophodna. Neregulisano pitanje državne imovine uzrokuje probleme i predstavlja rizike i u vezi s

¹⁰⁰ Službeni glasnik BiH, broj 69/20 od 30.10.2020. godine.

¹⁰¹ Odluka o izmjeni odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom broj 123/21 od 26. maja 2021. godine, Službeni glasnik BiH broj 41/21 od 2.7.2021. godine

realnim iskazivanjem bilansnih pozicija, kvalitetnog obavljanja popisa, raspolaganja i upravljanja imovinom.

PREPORUKA 39

U cilju rješavanja pitanja državne imovine, neophodno je da Vijeće ministara, aktualizira navedeni problem radi osiguranja preduslova za rješavanje statusa državne imovine, te preduzmu aktivnosti na usvajanju neophodnih propisa kako bi se državna imovina stavila u funkciju i zaštitila od daljeg propadanja.

13.8. Popis sredstava i izvora sredstava

Popis sredstava i obaveza regulisan je Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH te provedbenim aktima koje je donijelo Ministarstvo. Budžetski korisnici su dužni sačiniti popis imovine, potraživanja i obaveza na kraju svake budžetske godine. Cilj popisa je utvrditi stvarno stanje te iskazana knjigovodstvena stanja u poslovnim knjigama svesti na stvarna stanja utvrđena popisom.

Popis kod budžetskih korisnika: Ponovo smo konstatovali, kao i prethodnih godina, da proces popisa sredstava i izvora sredstava još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Uočen je značajan broj slabosti i propusta prilikom provođenja godišnjeg popisa koje su imale utjecaja na tačnost bilansnih pozicija. Većem broju budžetskih korisnika date su preporuke u cilju unapređenja ovog procesa. Konkretni problemi u vezi s popisom imovine i obaveza opisani su u izvještajima finansijske revizije budžetskih korisnika za 2020. godinu.

Navodimo neke od nepravilnosti prilikom provođenja godišnjeg popisa sredstava i izvora sredstava: nije izvršena verifikacija i usaglašavanje potraživanja od kupaca (Institut za akreditiranje); nije proveden sveobuhvatan popis imovine i obaveza (Služba za poslove sa strancima, Ministarstvo vanjskih poslova); popis potraživanja nije sveobuhvatan i u skladu sa važećim propisima (Ministarstvo odbrane); nisu evidentirana stalnih sredstava u poslovnim knjigama (Generalni sekretarijat Vijeća ministara, Ministarstvo pravde); nisu evidentirane obaveze u poslovnim knjigama (Ured za razmatranje žalbi); neblagovremeno provođenje pripremni radnji za obavljanje popisa (Pravobranilaštvo); neblagovremeno evidentiranje potraživanja (Služba za zajedničke poslove institucija BiH); nije izvršeno usaglašavanje podataka iz pomoćnih evidencija s podacima iz glavne knjige (Agencija za zaštitu ličnih podataka); nisu preduzimane aktivnosti na rješavanju neupotrebljivog materijala (Centralna izborna komisija); neadekvatno dokumentiranje kretanja stalnih sredstava (Državna agencija za istrage i zaštitu); nije izvršeno usklađivanje stanja po popisu sa stanjem evidentiranim u materijalnim knjigama (Granična policija, Institut za nestale osobe); izvještaji popisnih komisija nisu sveobuhvatni i pregledni i ne pružaju potpunu informaciju o usaglašenosti stvarnog stanja s knjigovodstvenim stanjima (Ministarstvo vanjskih poslova, Centar za uklanjanje mina);

Bez sveobuhvatno provedenog popisa ne može se izvršiti adekvatna ocjena i analiza postojećeg stanja niti predložiti kvalitetna rješenja kojima se postiže veća efikasnost u korištenju angažovanih sredstava.

Popis kod Ministarstva na organizacijskom kodu Trezor: Odlukom o provođenju popisa i formiranju Komisije za popis popisana su novčana sredstva koja se nalaze na Jedinstvenom računu trezora te imovina, potraživanja i obaveze na organizacijskom kodu Trezor. Komisija je, nakon provedenog popisa, konstatovala da nema značajnijih odstupanja u stanju sredstava utvrđenog popisom u odnosu na stanja iskazana u Glavnoj knjizi trezora. Izvještaj o popisu je 05.04.2021. godine dostavljen na usvajanje u Kabinet ministra.

Odluka o usvajanju Izvještaja o izvršenom popisu novčanih sredstava na Jedinственном računu trezora na dan 31.12.2020. godine i popisu imovine, potraživanja i obaveza usvojena je tek 19.06.2021. godine, odnosno nakon izrade Izvještaja o izvršenju budžeta za 2020. godinu.

14. IZVJEŠTAJ O NOVČANIM TOKOVIMA

Primarna svrha ovog izvještaja je da osigura korisnicima informacije o novčanim prilivima i odlivima jednog obračunskog perioda. Ovaj izvještaj pruža informacije o novcu i novčanim ekvivalentima iz poslovne, investicijske i finansijske aktivnosti. Novčani tok od poslovne aktivnosti proizlazi iz glavnih aktivnosti subjekta koje stvaraju prihode. Novčani tok od investicijskih aktivnosti obuhvata prilive i odlive koji proizlaze iz investiranja u dugotrajnu imovinu (nekretnine, postrojenja, oprema, investicije u dugoročne vrijednosne papire i sl.). Finansijske aktivnosti obuhvaćaju prilive i odlive, kao što su prikupljanje sredstava (emisija dionica, obveznica ili uzimanje kredita i sl.) ili povrat sredstava (otplata glavnice kredita ili otkup trezorskih-vlastitih dionica) i isplate dividendi.

Na osnovu Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH, Ministarstvo za budžet institucija BiH sačinjava set godišnjih računovodstvenih izvještaja koji, između ostalih, sadrži i Obrazac NT - Izvještaj o novčanim tokovima. Izvještaj o novčanim tokovima predstavlja pregled priliva i odliva gotovine i ekvivalenata gotovine iskazanih u izvještajnom periodu. Cilj sastavljanja Izvještaja o novčanim tokovima je prezentovanje na koji način institucije BiH dolaze do gotovine i ekvivalenata gotovine i na koji način ih koriste. Izvještaj se sastavlja na način da se prihodi i rashodi prevedu na prilive i odlive novca, a prilivi i odlivi iz osnova finansiranja (zajmovi, udjeli i sl.) se uzimaju u iznosu koji je knjižen na odgovarajućim kontima klase 8.

U Zbirnom izvještaju o novčanim tokovima za period izvještavanja 01.01. do 31.12.2020. godine, iskazan je saldo gotovine na početku godine u iznosu od 521.186.143 KM što odgovara završnom saldu novčanih sredstava iz prethodne godine. Saldo gotovine na kraju godine iskazano je u iznosu od 512.472.764 KM što odgovara stanju iskazanih novčanih sredstava u glavnoj knjizi (skupina konta 11). Ukupni prilivi gotovine po svim vrstama aktivnosti iskazani su u iznosu od 1.689.929.559 KM, a ukupni odlivi gotovine u iznosu od 1.698.642.938 KM. Razlika ukupnih priliva i odliva gotovine predstavlja neto odlive gotovine u iznosu od 8.713.379 KM.

Prilikom izrade Izvještaja o novčanim tokovima korištena je direktna metoda u kojoj su prilivi i odlivi razvrstani prema vrsti aktivnosti po kojoj su nastali (poslovna, investicijska i finansijska aktivnost). Kod direktne metode bitno je tačno utvrditi iz koje vrste aktivnosti dolazi (odlazi) novac kako bi dobili ispravnu podlogu za analizu i odlučivanje. Indirektna metoda polazi od neto dobiti koja se koriguje za nenovčane prihode i rashode, te promjenu neto obrtnog kapitala.

Izvještaj o finansijskim tokovima je kreiran na bazi raspoloživih podataka u Glavnoj knjizi. Iskazan je negativan neto novčani tok u iznosu od 8.713.379 KM koji odgovara razlici između stanja gotovine na početku i stanja na kraju obračunskog perioda.

U zbirnom obrascu Bilansa stanja, na poziciji novčanih sredstava iskazan je iznos koji odgovara pozicijama iz zbirnog obrasca izvještaja o novčanim tokovima.

S obzirom na to da se budžetski prihodi i rashodi evidentiraju koristeći modificiranu računovodstveno načelo nastanka događaja po kojem se rashodi priznaju u trenutku nastanka obaveze, a prihodi i prilivi se priznaju i računovodstveno evidentiraju u obračunskom periodu u kojem su mjerljivi i raspoloživi, podaci o novčanim prilivima i odlivima za određene pozicije se mogu jednostavno utvrditi na bazi podataka iz zbirne glavne knjige. Za neke pozicije gdje to nije moguće, u sistemu su kreirane formule koje izračunavaju novčani tok za konkretnu poziciju. Upravo zbog

korištenja modificirane računovodstvene osnove, izvještaj o novčanim tokovima nema toliki značaj koliki bi imalo u uslovima kada se koristi aktuelna računovodstvena osnova.

Uvidom u Izvještaj o novčanim tokovima (Obrazac NT) konstatovali smo da uz tabelarni pregled iskazanih pozicija, nisu sačinjena narativna obrazloženja po vrstama novčanih tokova, tako da ovako pripremljeni izvještaj predstavlja formalni tabelarni prikaz određenih informacija.

PREPORUKA 40

Imajući u vidu da regulatornim okvirom (MRS 7) nije precizno definisano da se pozicije novčanih tokova detaljnije obrazlažu, ipak preporučujemo Ministarstvu da uz tabelarni prikaz izvještaja o novčanim tokovima kreira obrazloženje iskazanih stanja po vrstama novčanih tokova iz poslovnih aktivnosti, aktivnosti investiranja i aktivnosti finansiranja u cilju pouzdanog finansijskog izvještavanja.

15. INFORMACIONI SISTEM

Revizionim postupcima izvršen je uvid u funkcionisanje informacionog sistema Ministarstva. Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU) se trenutno sastoji od osam modula: glavna knjiga, nabavke, obaveze prema dobavljačima, upravljanje gotovinom, potraživanja, stalna sredstva, zalihe i upravljanje javnim dugom. Svi navedeni moduli trenutno su integrisani s Glavnom knjigom trezora. Pored navedenih koriste se i podsistemi koji trenutno nisu integrisani sa ISFU sistemom i to: upravljanje budžetom, upravljanje javnim investicijama, fiskalna procjena učinka propisa u institucijama BiH, evidencija i praćenje zaključenih međunarodnih ugovora kao i sistem za obračun i isplatu plaća i naknada u institucijama BiH.

Ugovor za implementaciju višegodišnjeg projekta nadogradnje i osiguranja nastavka poslovanja nakon pada sistema uzrokovanog katastrofom zaključen je u iznosu od 1.666.660 KM bez PDV-a (1.949.992,20 KM sa PDV-om). Implementirani su podsistemi na primarnoj i sekundarnoj lokaciji, uspostavljena procedura oporavka, izvršeno funkcionalno testiranje, provedena obuka i isporučena projektna dokumentacija čime je Ministarstvo osiguralo da su realizovane sve ugovorene funkcionalnosti. Garantni period za implementirani sistem je istekao krajem 2020. godine nakon čega su isplaćena preostala sredstva planirana za garantni period i postprodukcionu podršku, čime je navedeni projekat realizovan.

Najznačajnija tehnička aktivnost koju je Ministarstvo realizovalo u 2020. godini jeste završetak implementacije projekta uspostave rezervne lokacije za osiguranje nastavka poslovanja sistema nakon pada uzrokovanog katastrofom. Iako je postignut napredak u pogledu funkcionisanja ISFU-a, svakako je sistem moguće i dalje razvijati i unapređivati.

Ugovor o održavanju modula za planiranje budžeta (BPMIS) nije zaključen od početka 2018. godine. Jedini potencijalni ponuđač, koji je vlasnik izvornog koda, nije prihvatao tražene uslove da se održavanje radi po osnovu inženjer sata kroz okvirni sporazum, kako nalaže procedura Ministarstva za angažovanje dobavljača. Ministarstvo trenutno nije u mogućnosti da vrši nadogradnje ovog softvera s obzirom na to da nije zaključen ugovor o održavanju, niti je u mogućnosti da vrši otklanjanje eventualnih greški koje su se pojavile ili koje će se pojaviti u radu. Kako nema podrške od dobavljača, Ministarstvo nije u mogućnosti da prebaci ovaj modul na novije servere. Iz istog razloga ovaj podsistem nije obuhvaćen projektom implementacije rezervne lokacije. Prethodno svakako predstavlja visok rizik po funkcionisanje ovog podsistema u slučaju neželjenih okolnosti, a istovremeno može nepovoljno uticati na visinu troškova održavanja. Ovakvo stanje za posljedicu može imati otežan rad u podsistemu, nemogućnost unosa budžeta za naredne godine i/ili prekid rada podsistema. Pored navedenog, informacioni sistem za upravljanje budžetom (BPMIS) u

proteklom periodu nije povezan s ISFU sistemom. Ministarstvo je u međuvremenu kreiralo analizu nedostataka modula za planiranje budžeta (BPMIS), i pokrenulo aktivnosti u iznalaženju rješenja za implementaciju novog podsistema za planiranje budžeta koji bi trebao imati veći stepen kompatibilnosti i integracije sa ISFU.

PREPORUKA 41

U skladu s analizama koje prethode implementaciji novih projekata, potrebno je da Ministarstvo pokrene implementaciju podsistema za planiranje budžeta, osigura integraciju sa ISFU te vodi računa da se, po mogućnosti, implementiraju podsystemi koji imaju veći stepen kompatibilnosti, radi fleksibilnije upotrebe, te jednostavnije nadogradnje i održavanja budućeg sistema.

U modulu zaliha nabavka i troškovi se evidentiraju putem automatskog knjiženja kategorija zaliha, kategorija sa narudžbenica i pripadajućih konta troškova, konta zaliha materijala i ispravke vrijednosti. Šifra svakog artikla direktno je povezana sa njegovom kategorizacijom, što omogućava njegovo automatsko knjiženje bez da korisnici vode računa o tome. Sistem omogućava kako vertikalnu (razmjenu artikala između podskladišta unutar glavnog skladišta) tako i horizontalnu razmjenu (gdje jedno glavno skladište sa njegovog podskladišta može izdavati artikle u drugo glavno skladište odnosno njegovo podskladište). Postoje različite vrste izvještaja koje korisnicima pružaju informacije koje su vezane za određeni vremenski period. I pored toga, uočeno je da postoji potreba za kreiranjem dodatnih izvještaja kako bi se olakšao rad korisnicima (npr. izvještaj o usklađenosti konta pomoćne i glavne knjige sumarno za sva skladišta). Sadašnji izvještaji su vezani za svaku organizacionu jedinicu unutar institucije, te se ne mogu generisati za cijelu instituciju. U toku 2020. godine sprovedene su obuke za zaposlenike Državne agencije za istrage i zaštitu BiH i Uprave za indirektno oporezivanje BiH.

PREPORUKA 42

Potrebno je da Ministarstvo sagleda potrebe korisnika, prije svega po pitanju izvještavanja, te kreira neophodne izvještaje.

U Ministarstvu odbrane i dalje postoje poteškoće u segmentu generisanja izvještaja koje mogu biti uzrokovane nedovoljnim poznavanjem mogućnosti modula zaliha. Kako potrebe Ministarstva odbrane BiH po pitanju izvještavanja u modulu zaliha nisu zadovoljene, Ministarstvo odbrane BiH je uputilo dopis Ministarstvu kako bi se ove poteškoće otklonile. Dopisom su tražena imena osoba za formiranje zajedničke komisije radi rješavanja poteškoća vezanih za korištenje modula. Ministarstvo na spomenuti dopis nije odgovorilo.

PREPORUKA 43

Ministarstvo treba odgovoriti na dopis koji im je uputilo Ministarstvo odbrane BiH, a kojim se traže imena osoba radi formiranja zajedničke komisije, te dati prijedloge o načinu prevazilaženja nejasnoća i poteškoća u korištenju modula.

Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti i obavijestilo određeni broj institucija o uspostavljanju jedinstvenog sistema za upravljanje zalihama u institucijama BiH kroz modul za upravljanje zalihama u ISFU sistemu. Institucije koje su imale značajne vrijednosti nabavke materijala i imovine su uvezane u sistem zaliha. U toku je komunikacija i dostava podataka od strane Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i Agencije za istrage i zaštitu, s ciljem daljeg proširenja korištenja modula zaliha kod institucija BiH.

Pored navedenog, u procesu revizije je uočeno da je Centralna izborna komisija (CIK) implementirala nezavisan sistem za upravljanje zalihama, što je moglo biti uzrokovano nedovoljnom informisanošću i/ili slabom koordinacijom između institucija. Prethodno za posljedicu može imati razvoj suvišnih i neefikasnih sistema, kao i neracionalnu potrošnju sredstava za nabavku i održavanje istih. Također smo konstatovali da Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH (Zavod), kao nedavno formirana institucija, nema evidentiran promet zaliha i ne koristi jedinstven sistem za upravljanje zalihama u institucijama BiH.

PREPORUKA 44

Ministarstvo u saradnji sa Centralnom izbornom komisijom i Zavodom treba analizirati mogućnosti korištenja jedinstvenog modula za upravljanje zalihama od strane navedenih institucija.

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

PREPORUKA 45

Potrebno je u potpunosti uspostaviti sistem blagajničkog poslovanja za potrebe Ministarstva odbrane i Oružanih snaga BiH.

Centralizovani obračun i isplata plaća (COIP): Pored postojećeg COIP sistema za potrebe institucija BiH u funkciji je novi sistem za obračun i isplatu plaća i naknada, i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH (COIP_MO). Uspostavljena je razmjena podataka putem interfejsa između pomenutog sistema i ISFU. Ministarstvo je uradilo određene aktivnosti na analizi i poređenju rada ovog sistema sa sistemom centralizovanog obračuna i isplate plaća za državne službenike i zaposlenike u institucijama BiH (COIP), u cilju unapređenja platforme za obračun i isplatu plaća. Nakon određenih nadogradnji koje su urađene na pomenutim sistemima u narednom periodu je predviđena finalna analiza kako bi se utvrdili dalji koraci u cilju unapređenja funkcionalnosti.

PREPORUKA 46

Ministarstvo treba uraditi finalnu analizu i poređenje rada sistema za obračun i isplatu plaća i naknada i upravljanje ljudskim resursima za potrebe Oružanih snaga BiH sa sistemom COIP u cilju daljeg unapređenja funkcionisanja platforme za obračun i isplatu plaća zaposlenima u institucijama Bosne i Hercegovine.

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

PREPORUKA 47

Vijeće ministara, preko nadležnih ministarstava, treba osigurati da institucije planiraju stvarno potrebne vrste i količine licenci, te da iste pravovremeno aktiviraju i koriste.

16. KOMENTARI

Nacrt izvještaja je dostavljen Vijeću ministara i Ministarstvu. Shodno članu 15. stav 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, ostavljen je rok od 15 dana za dostavljanje komentara na Nacrt izvještaja. Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na navedeni Nacrt, dok Vijeće ministara nije dostavilo komentare na Nacrt izvještaja.

Ministarstvo je u svojim komentarima dalo osvrt na sljedeće tačke Nacrta izvještaja: Realizacija preporuka (tačka 2.), Prihodi i primici (tačka 7.), Bruto plaće i naknade plaća (tačka 8.1.1.) Ugovorene usluge (tačka 8.1.5.), Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (tačka 13.1.) i Vanbilansna evidencija (tačka 13.6.).

U pogledu komentara vezanih za realizaciju preporuka ističemo da se isti u pogledu realizacije preporuka br. 3 i 4 odnose na radnje preduzete u 2021. godini ili na radnje koje se po istim planiraju preduzeti.

U pogledu komentara vezanog za realizaciju preporuke pod rednim brojem 10 ističemo da je u Nacrtu izvještaja ista već označena kao realizovana.

Kada su u pitanju komentari vezani za realizaciju preporuke br. 13 i sadržaja nalaza i preporuke u okviru tačke 7. (Prihodi i primici) ističemo sljedeće: U Nacrtu izvještaja smo ranije datu preporuku o načinu prikazivanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Pregledu prihoda, primitaka i finansiranja ocijenili kao nerealizovanu, jer je isti i dalje prikazan na način koji u Obrascu 1 nije predviđen Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine¹⁰². Također, u navedenom kontekstu je u Nacrtu izvještaja, u dijelu 7. Prihodi i primici, obrazložena problematika i data preporuka (broj 11). Kako smo konstatovali i prethodnih godina, višak sredstava realno postoji i prikazan je u akumuliranom finansijskom rezultatu, ali je višak prihoda iz prethodne godine kao izvor finansiranja u 2020. godini iskorišten (ostvaren) samo u iznosu ostvarenog viška rashoda nad prihodima za 2020. godinu. Iako Ministarstvo, kao argument za dosadašnji način prezentovanja prenesenog viška sredstava iz prethodnih godina u Obrascu 1-Pregled prihoda, primitaka i finansiranja, navodi principe sveobuhvatnosti i kontinuiteta, i dalje stoji činjenica da u Obrascu 1 prikazivanje prenesenog viška sredstava iz prethodne godine nije propisano Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH. U skladu sa naprijed navedenim, tekst u Nacrtu izvještaja vezano za predmetnu problematiku nije izmijenjen.

S obzirom na to da su u komentarima vezanim za realizaciju preporuke br. 19 navedene aktivnosti iz 2021. godine, iste ćemo moći razmotriti u reviziji za 2021. godinu.

Komentarima vezanim za tačke 8.1.1. Bruto plaće i naknade plaća, 8.1.5. Ugovorene usluge i 13.1. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe se potvrđuju naši nalazi i navode aktivnosti koje se već preduzimaju ili će se preduzeti u narednom periodu na otklanjanju slabosti i nedostataka.

Komentare date na tačku 13.6. (Vanbilansna evidencija) prihvatamo i, shodno tome, preporuka br. 39. u konačnom izvještaju je izbrisana.

Izvršili smo ispravku tehničke greške vezane za datum usvajanja budžeta za 2020. godinu od strane Predsjedništva BiH.

Preporuke u izvještaju su kreirane na način da sadrže adresata, tj. instituciju ili institucije od kojih se očekuje da mogu realizovati datu preporuku. Prijedlog Ministarstva vezan za sadržaj datih preporuka

¹⁰² Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17

nije konkretizovan (na koje preporuke se odnosi) te zbog toga isti nismo ni mogli primijeniti u kreiranju konačnog izvještaja.

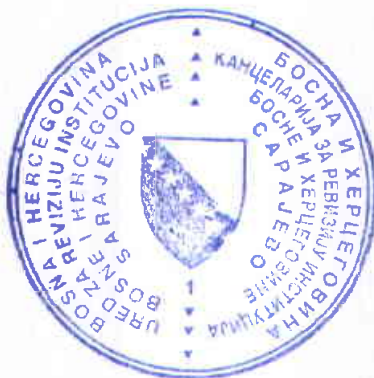
Shodno navedenom, možemo konstatovati da dostavljeni komentari, izuzimajući dio koji se odnosi na tačku 13. 6. (Vanbilansna evidencija), nisu predstavljali nove informacija u odnosu na one koje su nam bile raspoložive tokom obavljanja revizije. S tim u vezi, promjene u konačnoj verziji izvještaja, u odnosu na Nacrt izvještaja, su podrazumijevale promjene izvršene u tački 13.6. (Vanbilansna evidencija) te ispravljanje određenih tehničkih grešaka.

**Rukovodilac Odjela III za
finansijsku reviziju**

Nedžad Hajtić, viši revizor

**Rukovodilac Odjela I za
finansijsku reviziju**

Miro Galić, viši revizor



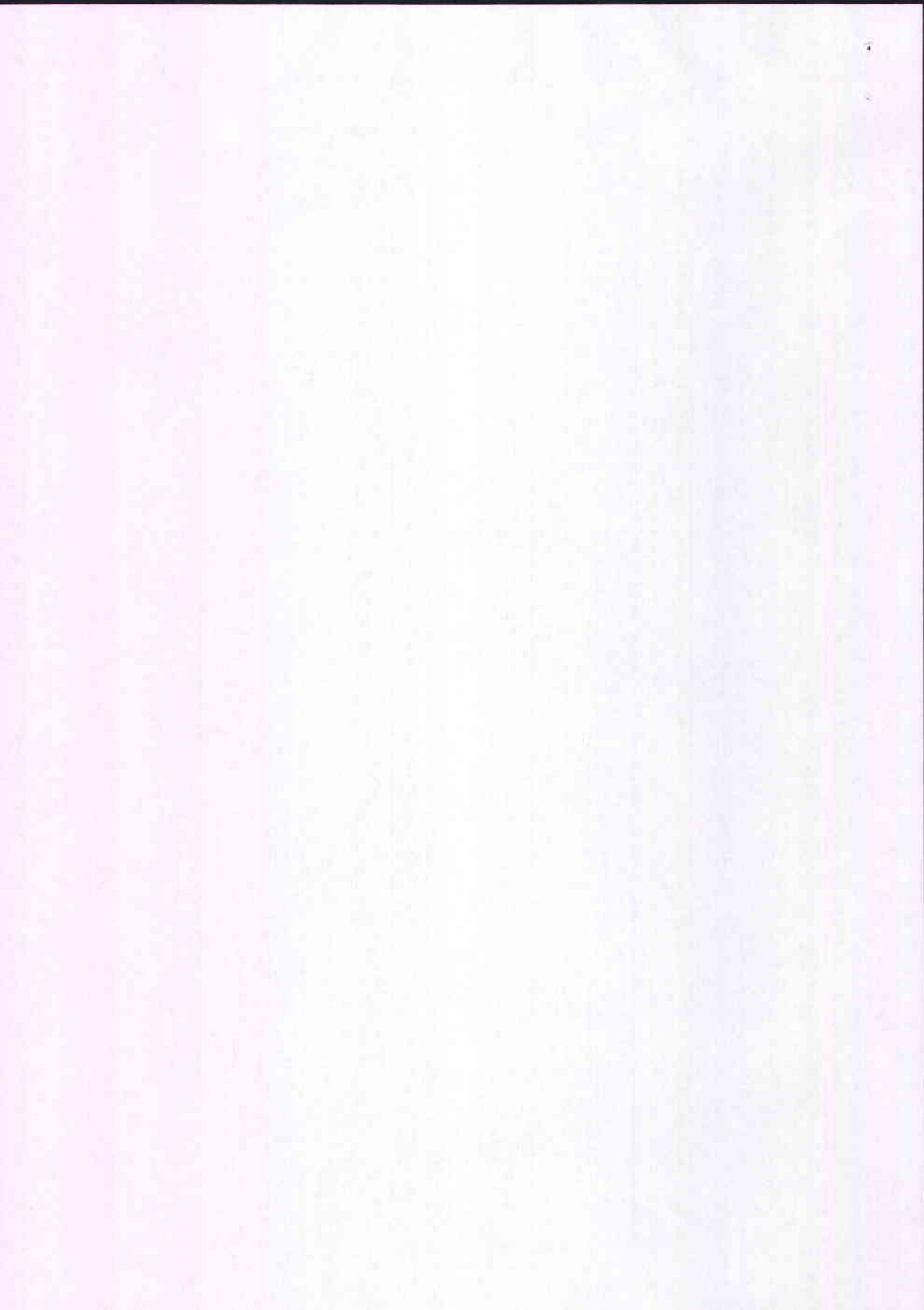
Prilozi:

- Bilans stanja na 31.12.2020. godine – zbirni obrazac
- Pregled prihoda, primitaka i finansiranja za 2020. godinu – zbirni obrazac
- Pregled rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama za 2020. godinu – zbirni obrazac
- Izvještaj o novčanim tokovima za period 01.01. – 31.12.2020. godine



BILANCA STANJA
na dan 31.12.2020. godine

R. br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U istom obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	5	6
1		I. AKTIVA			
2	100000+	A. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (3 do 10)	614.410.010	582.859.300	105
3	110000	Novčana sredstva i plemeniti metali	512.472.764	521.186.143	98
4	120000	Vrijednosni papiri	0	0	
5	130000	Kratkoročna potraživanja	16.794.055	16.866.761	100
6	140000	Kratkoročni plasmani	82.023.386	42.128.074	195
7	160000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	239.303	222.363	108
8	210000	Zalihe materijala i robe	0	0	
9	220000	Zaliha sitnog inventara	0	0	
10	190000	Kratkoročna razgraničenja	2.880.502	2.455.959	117
11	000000	B. Stalna sredstva (14+17+20+21)	885.305.291	878.729.272	101
12	011000	Stalna sredstva	1.625.838.682	1.539.451.675	106
13	011900	Ispravka vrijednosti	776.364.158	692.044.955	112
14	011-0119	Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (12-13)	849.474.524	847.406.720	100
15	020000	Dugoročni plasmani	25.364.998	21.853.680	116
16	029000	Ispravka vrijednosti dugoročnih plasmana	0	0	
17	020-029	Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (15-16)	25.364.998	21.853.680	116
18	031000	Vrijednosni papiri	1.862.610	1.862.610	100
19	031900	Ispravka vrijednosti vrijednosnih papira	0	0	
20	031-0319	Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (18-19)	1.862.610	1.862.610	100
21	091000	Dugoročna razgraničenja	8.603.159	7.606.262	113
22		UKUPNA AKTIVA (2+11)=42	1.499.715.301	1.461.588.572	103

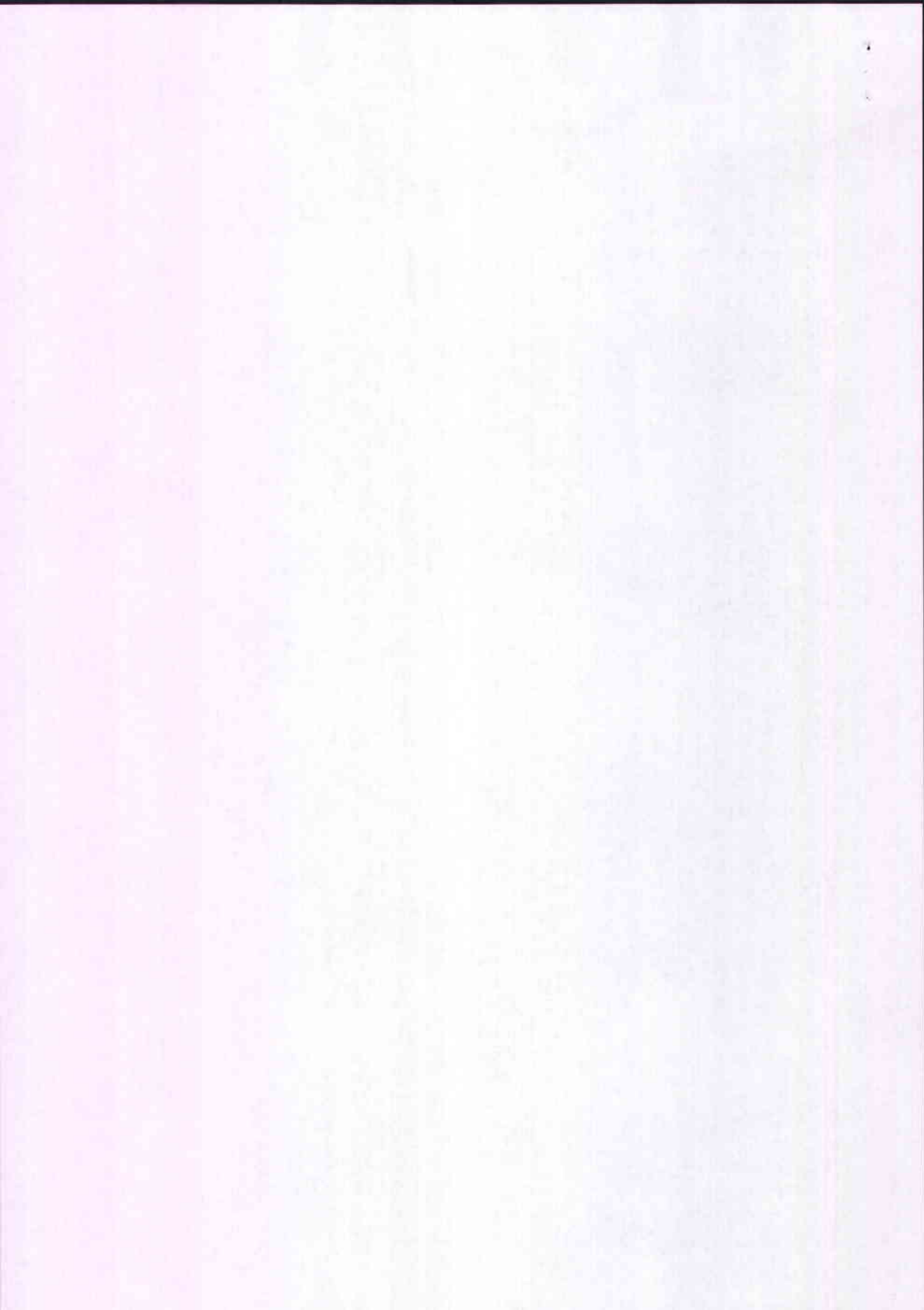


R.br.	Broj konta	POZICIJA	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (4/5 x 100)
1	2	3	4	4	6
23		2. PASIVA			
24	300000	A. Kratkoročne obveze i razgraničenja (25 do 30)	189.520.056	103.989.583	182
25	310000	Kratkoročne tekuće obveze	84.131.233	29.529.147	285
26	320000	Obveze po osnovu vrijednosnih papira	1.855.000	1.855.000	100
27	330000	Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	
28	340000	Obveze prema radnicima	58.012.154	54.771.994	106
29	360000	Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	2.132.508	2.451.243	87
30	390000	Kratkoročna razgraničenja	43.389.161	15.382.199	282
31	400000	B. Dugoročne obveze i razgraničenja (32 do 34)	60.578.714	62.685.067	97
32	410000	Dugoročni krediti i zajmovi	60.578.714	62.685.067	97
33	420000	Ostale dugoročne obveze	0	0	
34	490000	Dugoročna razgraničenja	0	0	
35	500000	C. Izvori sredstava (36+37+38+39+40+41)	1.249.616.531	1.294.913.922	97
36	510000	Izvori sredstava	1.271.852.665	1.226.467.012	104
37	520000	Ostali izvori sredstava	25.364.998	21.853.679	116
38	530000	Izvori sredstava pričuva	110	110	100
39	580000	Revalorizacijski efekti	0	0	
40	590000	Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima	0	46.593.121	0
41	590000	Neraspoređeni višak rashoda nad prihodima	47.601.242	0	
42		UKUPNA PASIVA (24+31+35)=22	1.499.715.301	1.461.588.572	103

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

ZAMJENIK MINISTRA





PREGLED PRIHODA, PRIMITAKA I FINANCIRANJA

ZA 2020. GODINU

R.b.	OPIS	Ekonom. kod	Proračun za 2020	Izmjene i dopune (rebalans, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani Proračun za 2020	Ostvareni sumativni iznos u 2020	Ostvareni sumativni iznos u 2019	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7	8	9	10
A	PRIHODI I POTPORE ZA FINANCIRANJE INSTITUCIJA BiH								
I	POREZNI PRIHODI								
	Prihodi s JR UNO za financiranje institucija BiH	7100	780.000.000	0	780.000.000	780.000.000	750.000.000	100	104
	Prihodi s JR UNO za financiranje institucija BiH	7200	780.000.000	0	780.000.000	780.000.000	750.000.000	100	104
II	NEPOREZNI PRIHODI								
	Prihodi od administrativnih pristojbi	7221	16.916.000	0	16.916.000	147.130.638	162.325.220	101	91
	Prihodi od administrativnih pristojbi	7221	16.916.000	0	16.916.000	12.022.277	16.813.536	71	72
	1.1. Turistički pristojbe u iznosu od 10-22 Ministarstvo komunikacija i prometa		1.433.000	0	1.433.000	1.542.054	1.536.279	108	100
	1.2. Pristojbe u iznosu od 10-22 Ministarstvo komunikacija i prometa		8.445.000	0	8.445.000	4.484.740	6.829.425	53	66
	1.3. Pristojbe u iznosu od 10-22 Ministarstvo komunikacija i prometa		2.550.000	0	2.550.000	1.715.639	2.328.333	67	74
	1.4. Pristojbe od odobrenja privremenog / stalnog boravka stranca		1.787.000	0	1.787.000	1.442.333	1.659.622	81	87
	1.5. Ostale pristojbe		2.701.000	0	2.701.000	2.837.511	4.459.877	105	64
	2. Prihodi od sudskih pristojbi	7223	453.000	0	453.000	314.870	280.833	70	112
	3. Prihodi od posebnih naknada i pristojbi	7225	55.480.000	0	55.480.000	62.117.053	61.234.908	112	101
	3.1. Naknade od dozvola za emitiranje Regulatorne agencije za komunikacije BiH		7.077.000	0	7.077.000	10.339.364	10.567.974	146	98
	3.2. Naknade za korištenje radiofrekventnog spektra		21.400.000	0	21.400.000	23.783.121	21.116.985	111	113
	3.3. Naknade poreznih i kontrolnih markica UNO		2.800.000	0	2.800.000	2.296.011	2.710.406	82	85
	3.4. Naknade Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH		9.577.000	0	9.577.000	9.851.728	9.290.158	103	106
	3.5. Veterinarsko-zdravstvene svjedodžbe i pregledi na graničnim prijelazima		7.160.000	0	7.160.000	7.386.875	7.990.660	103	92
	3.6. Naknada za prelaze preko BiH		1.644.000	0	1.644.000	1.662.591	2.347.255	101	71
	3.7. Ostale naknade		5.822.000	0	5.822.000	6.797.363	7.211.470	117	94
	4. Prihodi od pristojbi u postupku neizravnog oporezivanja	7228	26.537.000	0	26.537.000	26.667.862	30.731.117	100	87
	5. Prihodi od osobnih i putnih isprava i registracije vozila u BiH	7229	25.212.000	0	25.212.000	19.404.606	24.204.666	77	80
	5.1. Prihodi od osobnih i putnih isprava		21.712.000	0	21.712.000	15.735.963	19.964.387	72	79
	5.2. Registracija vozila u BiH		3.500.000	0	3.500.000	3.668.643	4.240.279	105	87
	6. Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih poduzeća	7211	459.000	0	459.000	11.166.884	11.015.186	2.433	101
	6.1. Prihodi od finansijskih javnih institucija - Centralne banke BiH		0	0	0	0	0	0	0
	6.2. Prihodi od nefinansijskih javnih poduzeća		459.000	0	459.000	10.500.000	10.500.000	0	100
	6.3. Prihodi od imovine		459.000	0	459.000	666.884	515.186	145	129
	7. Prihodi od kamata i tečajnih razlika	7212	900.000	0	900.000	794.328	745.031	88	107
	7.1. Prihodi od kamata		700.000	0	700.000	548.615	588.277	78	93
	7.2. Prihodi od tečajnih razlika	7215	200.000	0	200.000	245.713	156.754	123	157
	8. Prihodi od novčanih kazni	7231	9.372.000	0	9.372.000	5.439.584	6.356.864	58	86

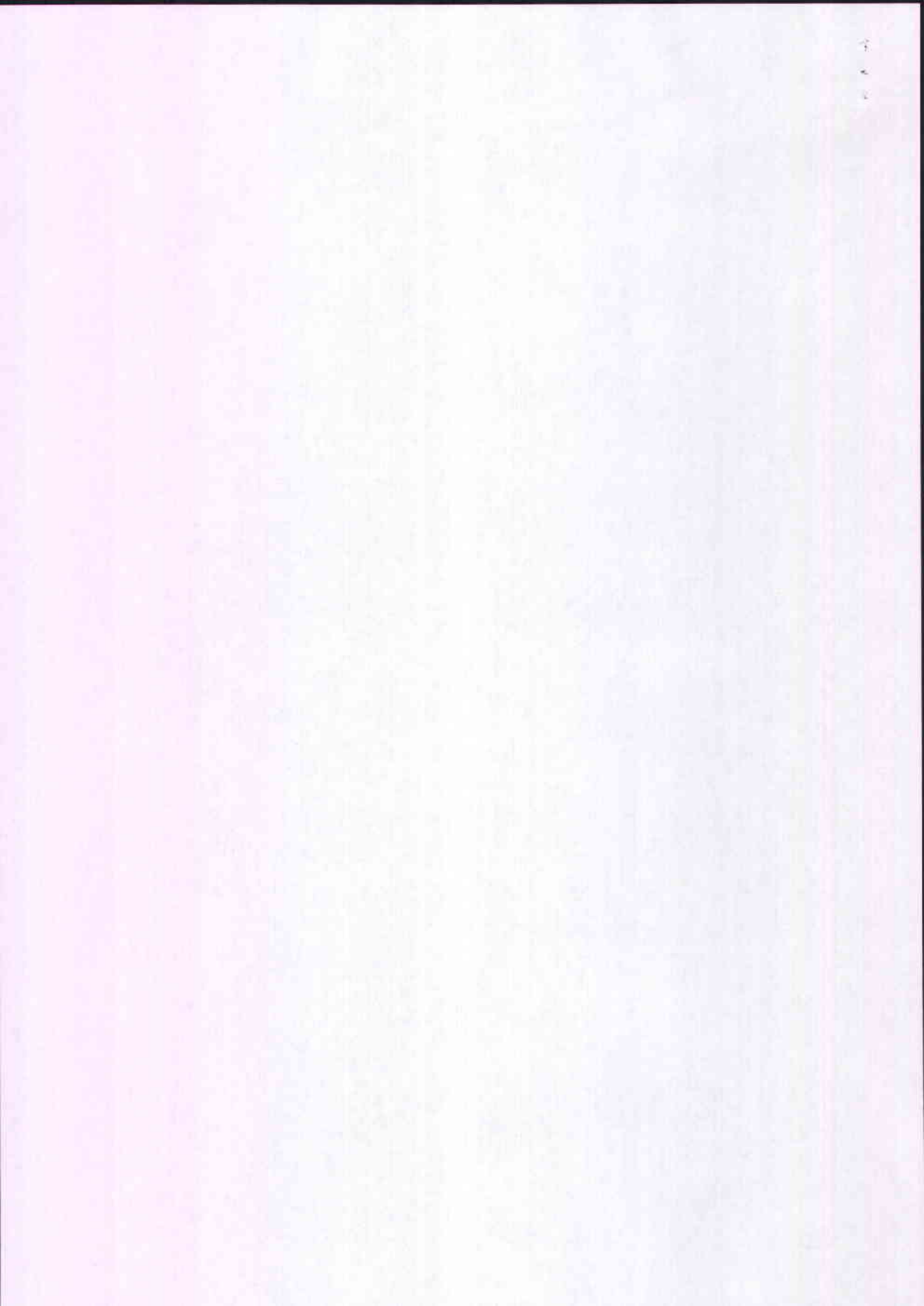
R.b.	OPIS	Ekun. kod	Proračun za 2020	Izmjene i dopune (rebalans, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani Proračun za 2020	Ostvareni iznos u 2020	Ostvareni iznos u 2019	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7	8	9	10
9.	Vlastiti prihodi	7226	7.500.000	0	7.500.000	6.978.035	8.111.175	93	86
9.1.	Prihodi službe za zajedničke poslove institucija BiH		1.780.000	0	1.780.000	1.178.203	1.699.411	66	69
9.2.	Prihodi Instituta za standardizaciju BiH		250.000	0	250.000	159.614	229.952	64	69
9.3.	Prihodi Instituta za mjeriteljstvo BiH		320.000	0	320.000	584.145	661.885	112	88
9.4.	Prihodi Instituta za intelektualno vlasništvo BiH		4.450.000	0	4.450.000	4.563.923	4.994.214	103	91
9.5.	Prihodi Instituta za akreditiranje BiH		500.000	0	500.000	492.043	525.713	98	94
9.6.	Ostali vlastiti prihodi		0	0	0	107	0	0	0
10.	Ostali prihodi	7227	3.253.000	0	3.253.000	2.225.139	2.831.904	68	79
III.	TEKUĆE POTPORE IZ INOZEMSTVA	7310	215.000	0	215.000	12.548.506	12.573.542	5.837	100
1.	Donacija Ministarstvu vanjskih poslova		0	0	0	0	66.889	0	0
2.	Donacija Ministarstvu prometa i komunikacija BiH		0	0	0	2.000.000	0	0	0
3.	Donacija Visokom sudskom i tužilačkom vijeću		0	0	0	2.679.995	6.896.878	0	39
4.	Donacija Tužiteljstvu BiH		0	0	0	0	815.273	0	0
5.	Donacije Sudu BiH		0	0	0	55.529	403.160	0	14
6.	Donacije Direkciji za evropske integracije BiH		0	0	0	1.511.051	886.651	0	170
7.	Donacije Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH		0	0	0	1.490.404	490.894	0	304
8.	Donacije Ministarstvu sigurnosti BiH		0	0	0	2.146.649	596.420	0	360
9.	Donacije Ministarstvu civilnih poslova BiH		0	0	0	785.214	509.570	0	154
10.	Donacija Upravi za neizravno oporezivanje		215.000	0	215.000	980.382	0	456	0
11.	Ostale donacije		0	0	0	899.282	1.907.807	0	47
IV.	TRANSFERI OD DRUGIH RAZINA VLASTI	7320	502.000	0	502.000	1.931.387	1.274.529	365	152
1.	Transferi od Federacije BiH- Namjenska sredstva za financiranje rada Vijeća za državnu potporu		151.000	0	151.000	116.250	142.000	77	82
2.	Transferi od Republike Srpske- Namjenska sredstva za financiranje rada Vijeća za državnu potporu		151.000	0	151.000	270.000	494.000	179	55
3.	Transferi od Brčko za Agenciju za statistiku BiH		200.000	0	200.000	200.000	200.000	100	100
4.	Transferi od Republike Srpske za financiranje Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	23.500	30.000	0	0
5.	Transferi od Republike Srpske za financiranje Fiskalnog vijeća BiH		0	0	0	25.900	28.283	0	0
6.	Ostali transferi-donacije drugih razina vlasti		0	0	0	1.295.737	380.246	0	341
V.	POTPORE OD PRAVNIH OSOBA U ZEMLJI		926.799.000	0	926.799.000	942.575.461	926.173.911	102	102
B.	OSTALO FINANCIRANJE I PRIMICI	51	68.175.000	0	68.175.000	68.175.000	80.899.000	100	84
VI.	Preseleci višak sredstava iz prethodnih godina	81	682.000	0	682.000	0	5.735.583	0	0
VII.	Primici od sukcesije	81	344.000	0	344.000	497.686	234.321	145	212
VIII.	Primici od prodaje stalnih sredstava		69.201.000	0	69.201.000	68.672.686	86.868.904	99	79
UKUPNO FINANCIRANJE I PRIMICI (A + B)			926.799.000	0	926.799.000	1.013.042.815	1.013.042.815	102	100
C.	PRIHODI ZA SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA BiH	7100	996.000.000	0	996.000.000	1.011.248.147	1.011.248.147	102	100
1.	Federacija BiH		536.889.426	0	536.889.426	484.121.500	506.306.530	90	96
2.	Republika Srpska		252.571.725	0	252.571.725	238.267.800	269.929.170	94	83
3.	Brčko Distrikt BiH		9.078.525	0	9.078.525	8.899.000	8.498.133	98	105
4.	Državne institucije		9.013.256	0	9.013.256	7.072.979	7.790.132	78	91
5.	Ostali prihodi		0	0	0	4.583.566	580.136	0	0
UKUPNO C (1+2+3+4+5)			807.552.931	0	807.552.931	742.944.845	793.104.401	92	94
I.	SERVISIRANJE MEĐUNARODNIH OBVEZA BiH (A + B + C)*		1.803.552.931	0	1.803.552.931	1.748.862.063	1.801.892.736	97	97

* uključujući sredstva izvršena Proračunom institucija BiH os opštom duga državnih institucija (trajanje 5.330.000 KM u 2020. godini i 4.234.480 KM u 2019. godini) za kamatu i otplatu po kreditu Sanjilskog fonda za projekt u BiH. *Ostvareni iznos u 2019. godini za izdatke u BiH. *Ostvareni iznos u 2019. godini za izdatke u BiH. *Ostvareni iznos u 2019. godini za izdatke u BiH.

POMOĆNIK MINISTRA ZA TREZOR

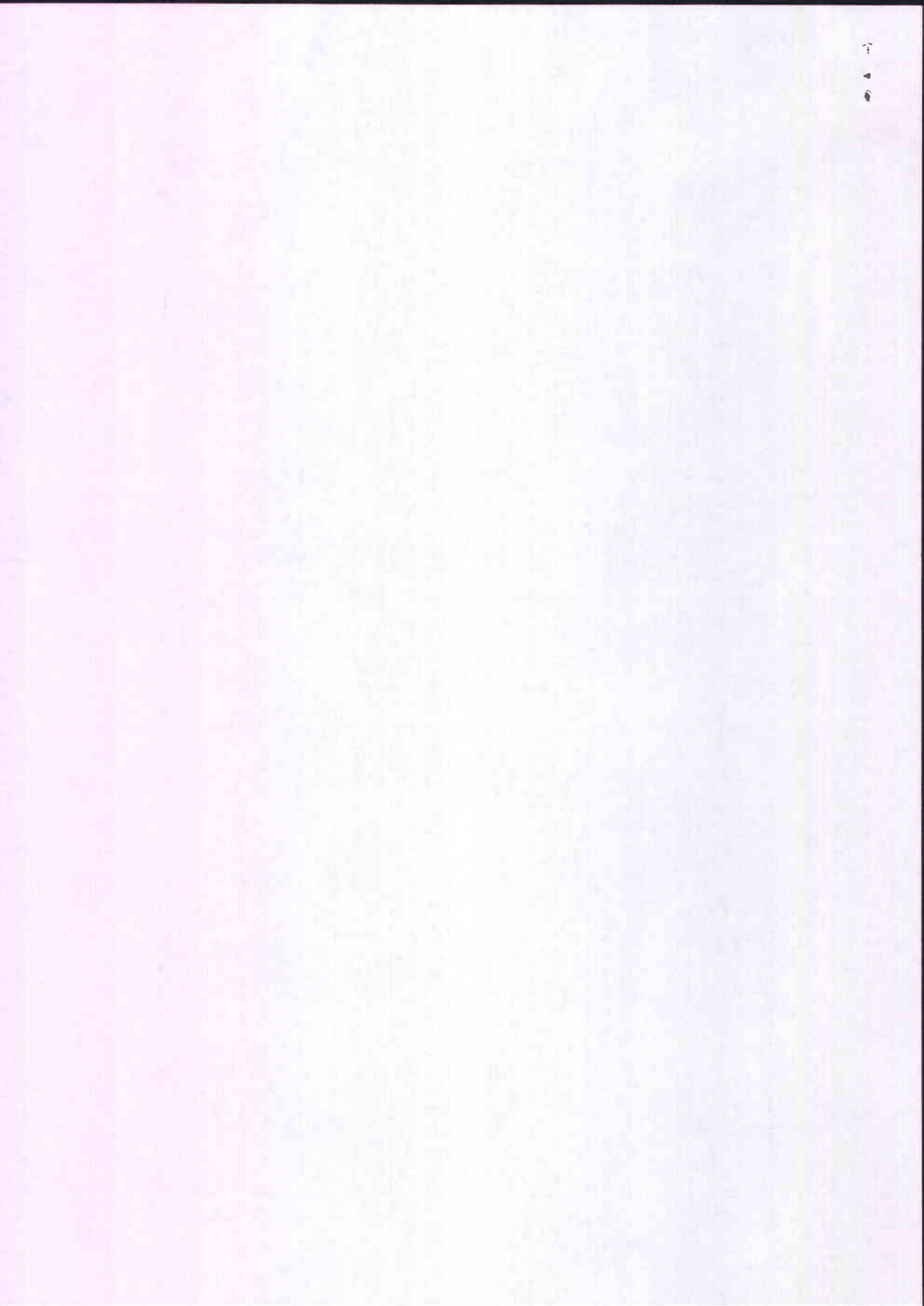
M.P.

ZAMJENIK MINISTRA



PREGLED RASHODA I IZDATAKA PO EKONOMSKIM KATEGORIJAMA
za 2020. GODINU

R.b.	OPIS	Ekon. kod	Proračun za 2020	Izmjene i dopune (prestrukt., pričuva, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani proračun	Izvršenje Fond 10	Izvršenje Fond 20	Izvršenje Fond 30	Izvršenje Fond 40	Izvršenje Fond 50	Ostvareni kumulativni	Ostvareni kumulativni	Razlika (6-7)	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7a	7b	7c	7d	7e	7 (7a+...+7e)	8	9	10	11
I	TEKUĆI IZDACI	610000	872.727.000	17.941.647	890.668.647	813.364.364	7.103.159	9.238.724	0	18	829.706.266	826.021.420	60.962.381	93	100
1	Bruto plaće i naknade	611000	574.184.000	-2.807.760	571.376.240	550.811.944	4.663.806	4.426.968	0	0	559.902.718	550.629.840	11.473.522	98	102
2	Naknade troškova uposlenih	611200	127.468.000	4.082.418	131.550.418	127.078.923	424.248	377.979	0	0	127.881.150	116.325.412	3.669.268	97	110
3	Putni troškovi	613100	11.529.000	61.760	11.590.760	6.861.056	89.335	112.054	0	0	7.062.445	15.852.662	4.528.315	61	45
4	Izdaci za telefonske i poštanske usluge	613200	7.832.000	220.149	8.052.149	6.813.858	117.536	19.411	0	0	6.950.804	6.184.641	1.101.344	86	112
5	Izdaci za energiju i komunalne usluge	613300	17.157.000	1.391.860	18.548.860	17.043.483	128.929	86.925	0	0	17.259.336	17.946.271	1.289.523	93	96
6	Nabava materijala	613400	35.416.000	-2.119.591	33.296.409	27.335.812	66.506	100.028	0	0	27.502.347	31.041.156	5.794.062	83	89
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	613500	10.661.000	-2.118.915	8.542.085	6.674.237	39.246	20.584	0	0	6.734.068	10.233.636	1.808.017	79	66
8	Unajmljivanje imovine i opreme	613600	26.301.000	-650.832	25.650.168	22.486.159	442.790	72.628	0	0	23.001.577	23.536.062	2.648.591	90	98
9	Izdaci za tekuće održavanje	613700	26.020.000	-5.343.608	20.676.392	15.073.097	184.036	140.220	0	18	15.397.371	17.542.056	5.279.021	74	88
10	Izdaci za osiguranje i troškove planog prometa	613800	3.393.000	93.812	3.486.812	2.661.677	61.688	8.016	0	0	2.731.381	2.535.398	757.431	78	108
11	Ugovorene i druge posebne usluge	613900	32.764.000	25.132.355	57.896.355	30.524.117	885.040	3.873.911	0	0	35.283.068	34.194.285	22.613.287	61	103
II	TEKUĆI GRANTOVI I TRANSFERI	614000	45.399.000	32.109.106	77.508.106	61.989.969	0	3.927.297	0	0	65.917.266	26.243.056	11.590.840	85	251
	Tekućí transferi drugim raznimama vlasti	614100	17.461.000	26.719.998	44.180.998	40.208.619	0	3.308.248	0	0	43.516.866	5.732.371	664.132	98	759
	Tekućí grantovi pojedincima	614200	2.110.000	6.037.734	8.147.734	2.409.464	0	373.773	0	0	2.783.237	3.691.107	5.364.498	34	75
	Tekućí grantovi neprofitnim organizacijama	614300	7.006.000	594.708	7.600.708	6.669.010	0	245.277	0	0	6.914.287	1.034.028	686.422	91	669
	Transferi - Subvencije javnim poduzećima	614400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Transferi - Subvencije privatnim poduzećima	614500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Transferi u inozemstvo	614700	5.297.000	-723.334	4.573.666	2.928.702	0	0	0	0	2.928.702	2.981.099	1.644.964	64	98
	Drugi tekućí transferi	614800	5.700.000	-520.000	5.180.000	2.393.023	0	0	0	0	2.393.023	5.659.311	2.786.977	46	42
	Kontribucije - članarine	614900	7.825.000	0	7.825.000	7.381.152	0	0	0	0	7.381.152	7.145.139	443.848	94	103
III	KAPITALNI GRANTOVI I TRANSFERI	615000	802.000	3.460.440	4.262.440	2.156.582	0	101.318	0	0	2.257.900	1.901.003	2.004.540	53	119
	Kapitalni transferi drugim raznimama vlasti	615100	600.000	2.555.551	3.155.551	2.100.000	0	101.318	0	0	2.201.318	1.692.064	954.233	70	130
	Kapitalni grantovi pojedincima i neprofitnim org.	615200	202.000	904.889	1.106.889	56.582	0	0	0	0	56.582	208.939	1.050.307	5	27
VI	IZDACI ZA INOZEMNE KAMATE	616200	976.000	0	976.000	871.687	0	0	0	0	871.687	939.520	104.313	89	93
	Izdaci za inozemne kamate	616200	976.000	0	976.000	871.687	0	0	0	0	871.687	939.520	104.313	89	93



R.b.	OPIS	Ekonom. kod	Proračun za 2020	ne i općine (prestrukt., pričuva, namjenska sredstva i dr.)	Korigirani proračun 2020	Izvršenje Fond 10 2020	Izvršenje Fond 20 2020	Izvršenje Fond 30 2020	Izvršenje Fond 40 2020	Izvršenje Fond 50 2020	Ostvareni kumulativni 2020	Ostvareni kumulativni 2019	Razlika (6-7)	Postotak 7/6 x 100	Postotak 7/8 x 100
1	2	3	4	5	6 (4+5)	7a	7b	7c	7d	7e	7 (7a+...+7e)	8	9	10	11
V	KAPITALNI IZDACI	821000	41.583.000	223.519.850	265.102.850	54.470.750	6.321.942	3.124.268	0	21.959.810	85.876.770	26.185.679	179.226.080	32	328
1	Nabava zemljišta	821100	0	105	105	0	0	0	0	0	0	0	105	0	0
2	Nabava građevina	821200	13.562.000	130.211.155	143.773.155	8.572.112	77.583	2.519.781	0	21.959.810	33.129.286	13.136.652	110.643.869	23	252
3	Nabava opreme	821300	18.388.000	61.818.147	80.206.147	28.423.462	4.795.830	289.077	0	0	33.508.369	7.144.690	46.697.778	42	469
4	Nabava ostalih stalnih sredstava	821400	3.000	6.000	9.000	9.000	0	0	0	0	9.000	3.276	0	100	275
5	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	821500	7.427.000	13.994.333	21.421.333	12.700.482	1.448.528	313.539	0	0	14.462.549	4.860.332	6.958.784	68	298
6	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	821600	2.203.000	17.490.110	19.693.110	4.765.694	0	1.871	0	0	4.767.565	1.040.729	14.925.545	24	458
VI	VANJSKE OTPRATE	823200	4.633.000	0	4.633.000	4.459.241	0	0	0	0	4.459.241	3.314.960	173.759	96	135
	Vanjske otplate	823200	4.633.000	0	4.633.000	4.459.241	0	0	0	0	4.459.241	3.314.960	173.759	96	135
	UKUPNO PRORAČUNSKI KORISNICI I IZRAVNI TRANSFERI S JRT-a		966.120.000	277.031.043	1.243.151.043	937.312.594	13.425.101	16.391.607	0	21.959.829	989.089.130	884.605.637	254.061.913	80	112
VII	Rezerviranja		29.880.000	-26.730.000	3.150.000	0	0	0	0	0	0	360.000	3.150.000	0	0
1	Tekućih grantova i transfera - izdaci iz tekuce pričuve policijskih službenika u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine nadležna Odboru Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 42/18)	614000	250.000	0	250.000	0	0	0	0	0	0	0	250.000	0	0
2		614000	27.180.000	-25.000.000	2.180.000	0	0	0	0	0	0	0	2.180.000	0	0
3	Sredstva za vanjske ekonomske kategorije	614000	996.000.000	250.301.043	1.246.301.043	937.312.594	13.425.101	16.391.607	0	21.959.829	989.089.130	884.965.637	257.211.913	79	112
A	UKUPNO RASHODI INSTITUCIJA BIH		807.552.931	0	807.552.931	937.312.594	13.425.101	16.391.607	0	21.959.829	989.089.130	884.965.637	257.211.913	79	112
B	SERVISIRANJE VANJSKOG DUGA		807.552.931	0	807.552.931	937.312.594	13.425.101	16.391.607	0	21.959.829	989.089.130	884.965.637	257.211.913	79	112
C	UKUPNO RASHODI*		1.803.552.931	250.301.043	2.053.853.974	937.312.594	13.425.101	16.391.607	0	21.959.829	989.089.130	884.965.637	257.211.913	79	112

* Izdajući sredstva izvršena Proračunom institucija BiH za otplatu duga državnih institucija (izvršenje 5.330.929 KM u 2020. godini i 4.254.400 KM u 2019. godini po kreditnom CEH-a za "Projekt izgradnje Državnog zlatara", za kamatu i otplatu za Makrofinansijalnu pomoć EC, kao i za kamatu i otplatu po kreditu Socijalnog fonda za projekt 4/560 "Obnova stambenih jedinica za raseljene u BiH", jer su isti izdaci i na rashodima institucija BiH na rashodima za izvršenje vanjskog duga.

Napomena: U ukupne iznose pojedinačnih ekonomskih kategorija rashoda za 2019. i 2020. godinu uključeni su i iznosi planirani i izvršeni na izravnom transferima s JRT-a.

M.P.

ZAMJENIK MINISTRA

Institucije Bosne i Hercegovine
i servisiranje vanjskog duga Bosne i Hercegovine

ZBROJNI OBRAZAC

IZVJEŠĆE O NOVČANIM TOKOVIMA
Razdoblje izvješćivanja: od 01.01. do 31.12.2020.

KM

Red. br.	Pozicija	Iznos
1	2	3
	A. Novčani tokovi iz poslovnih aktivnosti	
1	Novčani prilivi iz poslovnih aktivnosti (2+3+4)	1.689.431.873
2	Novčani prilivi po osnovu prihoda od poreza	1.511.288.300
3	Novčani prilivi po osnovu neporeznih prihoda	158.787.183
4	Novčani prilivi po osnovu tekućih transfera i donacija	19.356.390
5	Novčani odljevi iz poslovnih aktivnosti (od 6 do 10)	983.313.304
6	Novčani odljevi po osnovu plaća i naknada troškova uposlenih	684.543.708
7	Novčani odljevi po osnovu izdataka za materijal, sitni inventar i usluge	139.482.587
8	Novčani odljevi po osnovu tekućih transfera, grantova i drugi tekućih rashoda	26.308.360
9	Novčani odljevi po osnovu kapitalnih transfera i grantova	2.314.482
10	Novčani odljevi po osnovu izdataka za kamate	130.664.167
11	B. Novčani tokovi iz aktivnosti investiranja	
12	Novčani prilivi iz aktivnosti investiranja (r. br. 13.)	497.686
13	Novčani prilivi po osnovu kapitalnih primitaka od prodaje stalnih sredstava	497.686
14	Novčani odljevi iz aktivnosti investiranja (r. br. 15.)	55.992.982
15	Novčani odljevi po osnovu izdataka za nabavu stalnih sredstava	55.992.982
16	C. Novčani tokovi iz aktivnosti financiranja	
17	Gotovinski prilivi iz aktivnosti financiranja (18+19+20)	0
18	Novčani prilivi od finansijske imovine	
19	Novčani prilivi po osnovu od dugoročnog zaduživanja	0
20	Novčani prilivi po osnovu od kratkoročnog zaduživanja	0
21	Novčani odljevi iz aktivnosti financiranja (22+23)	659.336.652
22	Novčani odljevi po osnovu izdataka za finansijsku imovinu	40.180.687
23	Novčani odljevi po osnovu izdataka za otplate dugova	619.155.965
24	UKUPNI PRILIVI GOTOVINE (1+12+17)	1.689.929.559
25	UKUPNI odljevi GOTOVINE (5+14+21)	1.698.642.938
26	NETO PRILIVI / odljevi GOTOVINE (24 minus 25) ili (25 minus 24)	-8.713.379
27	SALDO GOTOVINE NA POČETKU GODINE	521.186.143
28	SALDO GOTOVINE NA KRAJU GODINE (26+27)	512.472.764

POMOĆNIK MINISTRA U SEKTORU ZA TREZOR

ZAMJENIK MINISTRA



