



IZVJEŠĆE O FINACIJSKOJ REVIZIJI

FEDERALNOG MINISTARSTVA FINACIJA

2020.

Broj: 01-02-06-11-1-2073-6/20



Sarajevo, svibanj 2021.



SADRŽAJ

I	IZVJEŠĆE NEOVISNOG REVIZORA.....	1
1.	IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINACIJSKIH IZVJEŠĆA	1
2.	IZVJEŠĆE O REVIZIJI USKLAĐENOSTI	2
II	REZIME DANIH PREPORUKA	4
III	KRITERIJI ZA FINACIJSKU REVIZIJU	8
IV	IZVJEŠĆE O REVIZIJI	9
1.	UVOD	9
2.	PREDMET, CILJ I OBUJAM REVIZIJE.....	9
3.	PRAĆENJE PRIMJENE PREPORUKA I ANALIZA PODUZETIH MJERA.....	10
4.	SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	12
5.	OBAVLJANJE POSLOVA IZ NADLEŽNOSTI FEDERALNOG MINISTARSTVA FINACIJA.....	13
6.	PLANIRANJE, DONOŠENJE PRORAČUNA I IZVJEŠĆIVANJE	27
7.	FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	28
7.1	GODIŠNJE IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA	28
7.1.1	Prihodi i primici	28
7.1.2	Rashodi, izdaci i financiranje.....	29
7.1.2.1	Plaće i naknade troškova zaposlenih	29
7.1.2.2	Izdaci za materijal, sitan inventar i usluge.....	30
7.1.2.3	Tekući transferi i drugi tekući rashodi	31
7.1.2.4	Kapitalni transferi	40
7.1.2.5	Izdaci za kamate	40
7.1.2.6	Izdaci za finacijsku imovinu.....	40
7.1.2.7	Izdaci za otplate dugova.....	41
7.2	BILANCA STANJA	43
7.2.1	Stalna sredstva	43
7.2.2	Kratkoročne obveze i razgraničenja.....	43
7.2.3	Dugoročne obveze i razgraničenja.....	45
7.2.4	Popis sredstava i obveza.....	46
8.	IZVANBILANČNA EVIDENCIJA	47
9.	JAVNE NABAVE	47
10.	NADLEŽNOST MINISTARSTVA U VEZI S VOĐENJEM GLAVNE KNJIGE RIZNICE.....	48
11.	OSTALI NALAZI	55
11.1	Migracija softverske aplikacije ISFU (Oracle E-Business Suite) na novu verziju	55
11.2	Zamjena interno razvijenih desktop aplikacija za podršku pomoćnim evidencijama.....	56
11.3	Implementacija razvojno-investicijskih projekata financiranih iz ino kreditnih i donatorskih sredstava... 57	57
12.	KOMENTARI NA NACRT IZVJEŠĆA	60
V	PRILOG: GODIŠNJE FINACIJSKO IZVJEŠĆE	62
	Godišnje izvješće o izvršenju proračuna za 2020. godinu	63
	Bilanca stanja na 31. 12. 2020. godine.....	66



I IZVJEŠĆE NEOVISNOG REVIZORA

Izvešće neovisnog revizora daje se na osnovu provedene finansijske revizije, koja obuhvaća reviziju finansijskih izvješća i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

1. IZVJEŠĆE O REVIZIJI FINANCIJSKIH IZVJEŠĆA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju finansijskih izvješća **Federalnog ministarstva financija (u daljem tekstu: Ministarstvo)**, koja obuhvaćaju: Bilancu stanja na 31. 12. 2020. godine, Račun prihoda i rashoda, Izvešće o kapitalnim izdacima i financiranju, Posebne podatke o plaćama i broju zaposlenih, Godišnje izvješće o izvršenju proračuna za godinu koja se završava na taj dan, te Analizu iskaza – tekstualni dio, uključujući i rezime značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, finansijska izvješća istinito i fer prikazuju, u svim materijalnim aspektima, finansijski položaj Ministarstva na 31. 12. 2020. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na taj dan, sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja.

Temelj za mišljenje

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

Neovisni smo od Ministarstva sukladno ISSAI-ju 130 – Etički kodeks, te etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju, i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

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

Isticanje pitanja

Skrećemo pozornost na sljedeće pitanje:

- **Obveze temeljem pravomoćnih presuda, sudskih izvršnih rješenja, upravnih i radnih sporova i obveze po drugim temeljima iz prethodnih razdoblja u iznosu od 2.845.990 KM iskazane su u okviru dugoročnih obveza i dugoročnih razgraničenja (točka 7.2.3 Izvješća).**

Naše mišljenje nije modificirano u vezi s navedenim pitanjima.

Odgovornost rukovodstva za finansijska izvješća

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola, relevantnih za pripremu i prezentaciju finansijskih izvješća koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz finansijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena koje su razumne u danim okolnostima.

Odgovornost revizora za reviziju finansijskih izvješća

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



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

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

Mi komuniciramo s rukovodstvom, između ostalih pitanja, i u vezi s planiranim djelokrugom i vremenskim rasporedom revizije i važnim revizijskim nalazima, uključujući i one u vezi sa značajnim nedostacima u unutarnjim kontrolama, koji su otkriveni tijekom revizije.

2. IZVJEŠĆE O REVIZIJI USKLAĐENOSTI

Mišljenje s rezervom

Uz reviziju financijskih izvješća **Federalnog ministarstva financija za 2020. godinu**, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, financijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u odjeljku *Temelj za mišljenje s rezervom*, aktivnosti, financijske transakcije i informacije Ministarstva za 2020. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvješću:

1. Nije osiguran potpun nadzor nad korisnicima sredstava tekućih transfera doznačenih iz Proračuna FBiH za 2019. godinu jedinicama lokalne samouprave, niti je jedan broj korisnika dostavio izvješća o namjenskom utrošku sredstava sukladno Odluci Vlade FBiH. Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti s ciljem povrata sredstava na Jedinstveni račun riznice FBiH, odnosno nije osiguralo namjensko i efikasno raspolaganje proračunskim sredstvima. Navedeno nije sukladno Zakonu o proračunima i Zakonu o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu (točka 7.1.2.3 Izvješća).
2. Uspostavljeni Registar proračunskih korisnika proračuna u FBiH nije sukladan Zakonu o proračunima u FBiH i Pravilniku o utvrđivanju i načinu vođenja registra proračunskih korisnika proračuna u FBiH, što je utjecalo na planiranje i realizaciju sredstava za rad Parlamenta FBiH, Predsjednika i dva potpredsjednika FBiH, Federalne uprave civilne zaštite i Stožera civilne zaštite i kazneno-popravnih zavoda u FBiH (točka 5. Izvješća).
3. Ministarstvo nije poduzelo potrebne aktivnosti, sukladno nadležnostima, s ciljem uspostave unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole na svim razinama vlasti u FBiH, kako je predviđeno Zakonom o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH i Zakonom o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH (točka 5. Izvješća).



4. Rješavanje po žalbama izjavljenim na upravne akte prvostupanjskih organa nije se provodilo u roku, sukladno odredbama Zakona o poreznoj upravi FBiH. Na 31. 12. 2020. godine bila su ukupno 5.173 neriješena predmeta, što pokazuje da nije osigurano načelo efikasnosti, sukladno Zakonu o upravnom postupku (točka 5. Izvješća).
5. Ministarstvo nije poduzelo adekvatne mjere za naplatu potraživanja po kreditima u iznosu od 220.370.777 KM, koji su temeljem supsidijarnih ugovora s FBiH preneseni na krajnje korisnike, što nije sukladno Zakonu o proračunima u FBiH, niti je vršilo usuglašavanje potraživanja po vanjskom dugu koja su prenesena na krajnje korisnike, što je bila obveza sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji u FBiH (točka 10. Izvješća).
6. Popisom sredstava i obveza nije utvrđeno stvarno stanje, te nije izvršeno usuglašavanje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem, kako je to predviđeno odredbama Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH, Uredbe o računovodstvu proračuna u FBiH i Pravilnika o knjigovodstvu proračuna u FBiH (točka 7.2.4 Izvješća).

Reviziju usklađenosti izvršili smo sukladno Zakonu o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine i ISSAI-ju 4000 – Standard za reviziju usklađenosti. Naše odgovornosti prema tom standardu detaljnije su opisane u odjeljku *Odgovornost revizora za reviziju usklađenosti*.

Neovisni smo od Ministarstva sukladno ISSAI-ju 130 – Etički kodeks, te etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju, i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

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

Odgovornost rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih Izvješća, rukovodstvo Ministarstva odgovorno je osigurati da aktivnosti, finansijske transakcije i informacije budu sukladne propisima kojima su regulirane i potvrditi da je tijekom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornost revizora za reviziju usklađenosti

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

Sarajevo, 28. 5. 2021. godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dragan Kolobarić



GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić

II REZIME DANIH PREPORUKA

REDNI BROJ	PREPORUKE	BROJ POGLAVLJA
1.	Preispitati odredbe Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu u dijelu utvrđenog broja potrebnih izvršitelja, uvažavajući zakonski dane nadležnosti Ministarstvu.	točka 4.
2.	Nadzor nad provođenjem mjera i preporuka za poboljšanje integriteta i izvješćivanje o rezultatima provođenja Plana integriteta vršiti sukladno Odluci o usvajanju Plana integriteta.	točka 4.
3.	Kod proračunskog planiranja dosljedno se pridržavati odredbi Zakona o proračunima u FBiH i blagovremeno poduzimati aktivnosti na izmjenama i dopunama Proračuna FBiH.	točka 5.
4.	Poduzeti aktivnosti prema proračunskim korisnicima da se sukladno njihovom pravnom statusu izvrši usklađivanje registra proračunskih korisnika proračuna u FBiH s Pravilnikom o utvrđivanju i načinu vođenja registra proračunskih korisnika proračuna u FBiH.	točka 5.
5.	Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu predvidjeti poslove vezane za Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, te donijeti unutarnji akt koji će detaljnije propisati način i korake u postupku provjere sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti, sukladno Pravilniku o obliku i sadržaju, načinu popunjavanja i predaje izjave o fiskalnoj odgovornosti.	točka 5.
6.	Rješavanje po žalbama izjavljenim na upravne akte prvostupanjanskih organa obavljati u roku definiranom člankom 76. Zakona o poreznoj upravi FBiH.	točka 5.
7.	Izvršiti nadogradnju postojeće aplikacije za obračun plaća i naknada, u dijelu obračuna naknada po temelju angažmana u povjerenstvima, kako bi se na ove naknade mogao primijeniti obračun poreza i doprinosa za oporezive prihode od nesamostalne djelatnosti, i osigurati njihovo evidentiranje u okviru odgovarajućeg sintetičkog konta.	točka 5.
8.	Sukladno utvrđenim nadležnostima, poduzeti aktivnosti s Federalnim ministarstvom rada i socijalne politike u dijelu usklađivanja zakonske regulative i ostalih provedbenih propisa, reguliranja evidentiranja prihoda i rashoda namijenjenih za isplatu mirovina i rad Zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje i izvješćivanja.	točka 5.
9.	Osigurati evidentiranje realiziranih proračunskih sredstava za financiranje prava utvrđenih člankom 129. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju.	točka 5.
10.	U suradnji s Federalnim ministarstvom rada i socijalne politike i Vladom FBiH riješiti pitanje međusobnih obveza i potraživanja nastalih u ranijem razdoblju po temelju isplaćenih mirovina po povoljnijim uvjetima, koje su isplaćene iz sredstava doprinosa, a trebalo ih je osigurati iz Proračuna FBiH.	točka 5.

11.	Izvršiti popunjavanje odgovarajućeg broja izvršitelja u SHJ shodno Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu, s ciljem uspostave unutarnje revizije i sustava financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru na svim razinama vlasti u FBiH, sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, Zakonu o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH i drugim propisima.	točka 5.
12.	Poduzeti aktivnosti kako bi se pravovremeno izvršila unutarnja revizija za institucije koje su u nadležnosti Jedinice za unutarnju reviziju.	točka 5.
13.	Kod proračunskog izvješćivanja dosljedno se pridržavati odredbi Pravilnika o financijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna u FBiH u dijelu koji se odnosi na iskazivanje planskih vrijednosti.	točka 7.
14.	Ocjenjivanje državnih službenika i namještenika vršiti u rokovima i na način utvrđen Zakonom o državnoj službi u FBiH, Zakonom o namještenicima u organima državne službe u FBiH i Pravilnikom o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe FBiH.	točka 7.1.2.1
15.	Poreze i doprinose na naknade za rad zaposlenika u povjerenstvima obračunavati kao oporezivi prihod od nesamostalne djelatnosti, sukladno važećim propisima.	točka 7.1.2.2
16.	Angažiranje zaposlenika na poslovima utvrđenim Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu vršiti sukladno važećim propisima.	točka 7.1.2.2
17.	Propisati mjerljive kriterije za vrednovanje projekata koji se financiraju iz tekućih transfera i dokumentaciju koja je dokaz ispunjenosti kriterija, u cilju objektivnog bodovanja.	točka 7.1.2.3
18.	Sredstva tekućih transfera odobravati ako je potvrđeno da su prethodno doznačena sredstva utrošena za utvrđene namjene, sukladno članku 57. Zakona o proračunima u FBiH, a za konstatirani nezakoniti i/ili nenamjenski utrošak proračunskih sredstava poduzimati sve zakonom propisane radnje radi njihovog povrata na JRR FBiH, shodno članku 46. stav 2. Zakona o proračunima u FBiH.	točka 7.1.2.3
19.	Definirati obvezu nadzora nad radom interresornog Povjerenstva za dodjelu sredstava općinama i gradovima iz Proračuna FBiH, te prije predlaganja Vladi FBiH odluke o raspodjeli sredstava ostvariti nadzor nad radom interresornog Povjerenstva.	točka 7.1.2.3
20.	Utvrđiti točan iznos duga, zaduženja i ostalih obveza, kao i potraživanja Federalnog ministarstva obrane, Vojske FBiH i Obavještajno-sigurnosne službe FBiH.	točka 7.1.2.7
21.	Sačiniti detaljan pregled plana postupanja po preporukama danim u Izvješću o reviziji financijskih izvješća Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH za 2005. godinu i dostaviti ga Uredu za reviziju institucija u FBiH.	točka 7.1.2.7
22.	Procijeniti stvarni iznos realiziranih usluga i, prema konstatiranom, izvršiti odgovarajuća knjigovodstvena evidentiranja, a u slučaju nemogućnosti izvršenja, poduzeti aktivnosti na raskidu Ugovora sukladno članku 12. Ugovora.	točka 7.2.2

23.	Pravomoćne sudske presude planirati i evidentirati na pripadajućim pozicijama rashoda i obveza, sukladno članku 76. Zakona o proračunima u FBiH.	točka 7.2.3
24.	Redovitim godišnjim popisom utvrditi stvarno stanje sredstava i obveza, usuglasiti knjigovodstveno sa stvarnim stanjem i provesti potrebna knjigovodstvena evidentiranja za utvrđene razlike, kako je propisano odredbama Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH, Uredbe o računovodstvu proračuna u FBiH i Pravilnika o knjigovodstvu proračuna u FBiH.	točka 7.2.4
25.	Utvrditi status opreme koja je dana na revers u ranijem razdoblju i, sukladno konstatiranom, poduzeti odgovarajuće aktivnosti.	točka 7.2.4
26.	Temeljne elemente zaključenih ugovora nakon provedenih javnih nabava objavljivati sukladno članku 75. Zakona o javnim nabavama.	točka 9.
27.	Poduzeti sve zakonom propisane radnje za naplatu potraživanja, a potraživanja starija od šest mjeseci evidentirati na poziciji sumnjivih i spornih, sukladno članku 46. Zakona o proračunima u FBiH i Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i riznicu.	točka 10.
28.	Usuglašavanje potraživanja po vanjskom dugu, koja su prenesena na krajnje korisnike kredita, provoditi sukladno članku 23. Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH.	točka 10.
29.	Postupiti po prijedlogu Povjerenstva za popis obveza i potraživanja u Riznici kako bi se izvršilo zatvaranje razgraničenja.	točka 10.
30.	Tečajne razlike u Glavnoj knjizi riznice, sadržane u otplatama anuiteta po vanjskom dugu, knjižiti sukladno Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i riznicu i Naputku o planiranju i računovodstvenom evidentiranju vanjskog duga FBiH u Glavnoj knjizi riznice.	točka 10.
31.	Poduzeti aktivnosti kako bi se obveze po kreditu JP „Vodovod“ d.o.o. Mostar tretirale sukladno zaključenom supsidijarnom kreditnom ugovoru i evidentirala potraživanja od krajnjeg korisnika sukladno Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i riznicu i Naputku o planiranju i računovodstvenom evidentiranju vanjskog duga FBiH u Glavnoj knjizi riznice.	točka 10.
32.	Izvršiti evidentiranje isplaćenih sredstava za potraživanja po kreditu Vlade Kraljevine Španjolske u Glavnoj knjizi riznice, na odgovarajućim bilančnim pozicijama, sukladno Pravilniku o knjigovodstvu proračuna u FBiH.	točka 10.
33.	Poduzeti aktivnosti, sukladno utvrđenim nadležnostima, prema JP „Željeznice FBiH“ s ciljem naplate sredstava koje je FBiH otplatila umjesto javnog poduzeća.	točka 10.
34.	Usvojiti politike kojima bi se osigurale redovne nadogradnje svih slojeva ISFU-a, kako bi se omogućila stabilnost i pouzdanost sustava i korištenje pogodnosti Oracle tehničke podrške.	točka 11.1
35.	Izraditi detaljne specifikacije zahtjeva za izmjene i dorade postojećih izvješća koja se kreiraju iz ISFU-a.	točka 11.1



36.	Izraditi i usvojiti strateški plan IT razvoja kako bi se na sustavan način pristupilo razvoju informacijskih tehnologija u Ministarstvu i osigurala adekvatna IT podrška, sukladno poslovnim ciljevima.	točka 11.2
37.	Okončati preostale aktivnosti implementacije projekta informatizacije evidencija i zamijeniti desktop aplikacije.	točka 11.2
38.	Poduzeti aktivnosti na odgovarajućem praćenju i izvješćivanju o implementaciji razvojno-investicijskih projekata i osigurati mehanizme za efikasniju kontrolu nad njima, u cilju blagovremene realizacije projekata.	točka 11.3
39.	Prema utvrđenim nadležnostima, potrebno je poduzeti aktivnosti u cilju definiranja knjigovodstvenog evidentiranja, financijskog izvješćivanja i godišnjeg obračuna za razvojno-investicijske projekte, sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji u FBiH, a koji se realiziraju putem posebnih transakcijskih namjenskih računa.	točka 11.3



III KRITERIJI ZA FINACIJSKU REVIZIJU

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine u okviru finansijske revizije provodi reviziju finansijskih izvješća i reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvješća i revizija usklađenosti podrazumijevaju proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza kako bi se utvrdilo da li su predmeti revizije, tj. finansijska izvješća, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, sukladni odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju poredbene parametre koji se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije.

Za obavljanje finansijske revizije korišteni su sljedeći kriteriji:

- Zakon o proračunima u FBiH;
 - Uredba o računovodstvu proračuna u FBiH;
 - Pravilnik o knjigovodstvu proračuna u FBiH;
 - Pravilnik o finansijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna u FBiH;
- Zakon o računovodstvu i reviziji u FBiH;
- Proračun FBiH za 2020. godinu;
- Zakon o izvršavanju Proračuna FBiH za 2020. godinu;
- Zakon o riznici u FBiH;
- Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave;
- Zakon o javnim nabavama;
- Zakon o državnoj službi u FBiH;
- Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH;
- Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH;
- Zakon o porezu na dohodak;
- Zakon o doprinosima;
- Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH;
- Zakon o unutarnoj reviziji u javnom sektoru u FBiH;
- Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH;
- Zakon o dugu, zaduživanju i jamstvima u FBiH;
- Zakon o igrama na sreću;
- Zakon o izmirenju obveza po osnovu računa stare devizne štednje u FBiH;
- Zakon o poreznoj upravi FBiH;
- Zakon o upravnom postupku;
- Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica;

kao i drugi podzakonski akti navedenih zakona.

IV IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. UVOD

Ministarstvo je utemeljeno sukladno Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave.¹ Vršiti upravne, stručne i druge poslove iz nadležnosti FBiH koji se odnose na: porezni sustav i poreznu politiku, praćenje ostvarivanja politike i mjera u oblasti deviznoga sustava sukladno Ustavu BiH i Zakonu o Centralnoj banci BiH,² carine, uvozne dažbine, kreditni i bankarski sustav, sustav financijskog poslovanja, obračunski sustav, sustav osiguranja imovine i osoba, sustav taksi, doprinosa, drugih dažbina i igara na sreću, sustav financiranja javne potrošnje, izradu i izvršenje Proračuna FBiH i godišnjeg obračuna Proračuna FBiH, nadzor nad izvršenjem Proračuna FBiH, proračunsku inspekciju, riznično poslovanje, upravljanje novčanim tijekovima, dnevno praćenje novčanih sredstava, obveza i potraživanja i utvrđivanje dinamike praćenja, planiranje osiguranja nedostajućih sredstava, koncentracija financijskih sredstava radi osiguranja financijskog tržišta, javni dug i njegovo servisiranje, kontrolu izvršavanja Proračuna FBiH i druge poslove utvrđene zakonom.

U sastavu Ministarstva su Porezna uprava FBiH i Financijska policija FBiH.

Unutarnje ustrojstvo i način rada utvrđeni su Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu od 30. 10. 2017. godine, na koji je Vlada FBiH dala suglasnost.

Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu uređen je način rada i rukovođenja Ministarstvom, te opis radnih mjesta službenika i namještenika. Organizacijske jedinice Ministarstva su: Kabinet ministrice, Sektor za pravne poslove, Sektor za gospodarske financije, Sektor za poreznu politiku, javne prihode i igre na sreću, Sektor za proračun i javne rashode, Sektor za riznicu, Sektor za upravljanje dugom, Sektor za ekonomsko-financijske i zajedničke poslove, Središnja harmonizacijska jedinica, Jedinica za unutarnju reviziju i Jedinica za proračunsku inspekciju. Sistematizirana su radna mjesta za 245 izvršitelja, a na 31. 12. 2020. godine bilo je 133 zaposlenih. Proračunom za 2020. godinu planirani broj zaposlenih je 150.

Ministarstvom rukovodi ministrica Jelka Milićević, koja je imenovana 31. 3. 2015. godine.

Sjedište Ministarstva je u Sarajevu, u Ulici Mehmeda Spahe broj 5.

2. PREDMET, CILJ I OBUJAM REVIZIJE

Predmet revizije su financijska izvješća Ministarstva za 2020. godinu i usklađenost aktivnosti, financijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

Cilj je da se izrazi mišljenje o tome jesu li financijska izvješća pouzdana i da li bilance u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja proračuna. Revizijom će se procijeniti primjenjuje li rukovodstvo institucije zakone i propise i koristi li sredstva za odgovarajuće namjene, te ocijeniti financijsko upravljanje, sustav unutarnjih kontrola i funkcija unutarnje revizije.

Revizija je obavljena sukladno unutarnjim planskim dokumentima, u razdoblju od studenoga 2020. do travnja 2021. godine.

S obzirom na to da se revizija obavlja ispitivanjem na bazi uzorka i da postoje inherentna ograničenja u računovodstvenom sustavu i sustavu unutarnjih kontrola, pojedine materijalno značajne greške mogu ostati neotkrivene.

¹ „Sl. novine FBiH“, br. 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06, 52/09, 48/11

² „Sl. glasnik BiH“, br. 1/97, 29/02, 8/03, 13/03, 14/03, 9/05, 76/06



3. PRAĆENJE PRIMJENE PREPORUKA I ANALIZA PODUZETIH MJERA

Ured za reviziju institucija u FBiH (u daljem tekstu: Ured) izvršio je financijsku reviziju Ministarstva za 2019. godinu, sačinio Izvješće o izvršenoj reviziji i dao pozitivno mišljenje o financijskim izvješćima uz isticanje pitanja i mišljenje s rezervom o usklađenosti poslovanja sa zakonskim i ostalim propisima. U Izvješću su dane preporuke s ciljem otklanjanja uočenih propusta i nedostataka. Ministarstvo je postupilo sukladno članku 16. točka 3. Zakona o reviziji institucija u FBiH i obavijestilo je o poduzetim radnjama radi prevazilaženja nepravilnosti identificiranih u revizorskom izvješću. Revizijom je konstatirano da nisu poduzete odgovarajuće mjere, sukladno planiranim aktivnostima.

Uvidom u poduzete aktivnosti i analizom realizacije danih preporuka utvrdili smo sljedeće:

Realizirane preporuke

- 1) Implementiran je sustav financijskog upravljanja i kontrole, sukladno Zakonu o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH i Standardima unutarnje kontrole u javnom sektoru.
- 2) Vlada FBiH je 8. 4. 2021. godine usvojila Akcijski plan o načinu izvršenja sudskih odluka iz radnopravnih odnosa državnih službenika i namještenika u organima državne službe, sudskoj vlasti i javnim ustanovama u FBiH, kojim se obvezala na isplatu potraživanja državnih službenika i namještenika iz radnopravnih odnosa u razdoblju od deset godina (2021. – 2030. godina). Akcijskim planom je definirano da će se sredstva predviđena za njegovu provedbu osigurati u Proračunu FBiH svake godine na temelju plana proračunskih korisnika.
- 3) Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije u javnom sektoru u FBiH sačinjeno je utvrđenom u roku, sukladno odredbama Zakona o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH.
- 4) Godišnji plan unutarnje revizije donesen je temeljem ocijene rizika i usvojenog Strateškog plana.
- 5) Novim Zakonom o računovodstvu i reviziji u FBiH, u članku 98. utvrđeno je ograničenje mandata članova Odbora za javni nadzor.
- 6) Osigurana je dokumentacija o posjedu nekretnina koje je Ministarstvo iskazalo u svojim poslovnim knjigama.
- 7) Plan javnih nabava objavljen je sukladno članku 17. Zakona o javnim nabavama.

Djelomično realizirane preporuke

- 1) Sredstva tekućih transfera jedinicama lokalne samouprave dodijeljena su transparentno putem javnog poziva, ali ne i primjenom kriterija koji su mjerljivi.
- 2) S korisnicima sredstava tekućih transfera zaključeni su ugovori kojima su regulirana međusobna prava i obveze, ali još uvijek nije uspostavljen adekvatan nadzor nad utrošenim sredstvima i postupanje u situacijama konstatiranog nezakonitog i/ili nenamjenskog utroška sredstava tekućih transfera, kako nalažu odredbe članka 46. Zakona o proračunima u FBiH.
- 3) Na poziciji sumnjivih i spornih potraživanja evidentiran je samo dio potraživanja starijih od šest mjeseci, sukladno Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i riznicu. Nisu poduzete sve zakonom propisane radnje za naplatu nenaplaćenih potraživanja od krajnjih korisnika, sukladno članku 46. Zakona o proračunima u FBiH.

Nerealizirane preporuke

- 1) Preispitati Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu u dijelu utvrđenog broja potrebnih izvršitelja, uvažavajući zakonski dane nadležnosti Ministarstvu.
- 2) Kod proračunskog planiranja dosljedno se pridržavati odredbi Zakona o proračunima u FBiH.
- 3) Nastaviti aktivnosti s ciljem usklađivanja registra proračunskih korisnika s Pravilnikom o utvrđivanju i načinu vođenja registra proračunskih korisnika proračuna u FBiH.
- 4) Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu predvidjeti poslove vezane za Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, te donijeti unutarnji akt koji će detaljnije propisati način i korake u postupku



- provjere sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti, sukladno Pravilniku o obliku i sadržaju, načinu popunjavanja i predaje izjave o fiskalnoj odgovornosti.
- 5) Poduzeti aktivnosti s ciljem blagovremenog obavljanja poslova iz nadležnosti u dijelu rješavanja po žalbama izjavljenim na upravne akte prvostupanjskih organa.
 - 6) Poduzeti aktivnosti, sukladno nadležnostima, kako bi se uspostavila unutarnja revizija i sustav financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru na svim razinama vlasti u FBiH, sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, Zakonu o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH i drugim propisima.
 - 7) Poduzeti aktivnosti kako bi se pravovremeno izvršila unutarnja revizija za institucije koje su u nadležnosti Jedinice za unutarnju reviziju.
 - 8) Kod proračunskog izvješćivanja dosljedno se pridržavati odredbi Pravilnika o financijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna u FBiH u dijelu koji se odnosi na iskazivanje planskih vrijednosti.
 - 9) Obračun poreza i doprinosa, nastalih temeljem nesamostalne djelatnosti, za zaposlenike Ministarstva vršiti sukladno odredbama Zakona o porezu na dohodak, Zakona o doprinosima, Pravilniku o primjeni Zakona o porezu na dohodak i Pravilniku o načinu obračunavanja i uplate doprinosa.
 - 10) Ugovore o djelu zaključivati samo za obavljanje jednokratnih poslova koji traju određeno vrijeme, s jasno definiranim predmetima, sukladno zakonskim i drugim propisima.
 - 11) Sredstva kapitalnih transfera planirati, odobravati i evidentirati na odgovarajućoj poziciji, sukladno Zakonu o proračunima u FBiH i Uredbi o računovodstvu proračuna u FBiH.
 - 12) Utvrditi točan iznos duga, zaduženja i ostalih obveza, kao i potraživanja prijašnjeg Federalnog ministarstva obrane, Vojske FBiH i Obavještajno-sigurnosne službe FBiH.
 - 13) Sačiniti detaljan pregled plana postupanja po preporukama danim u Izvješću o reviziji financijskih izvješća Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH za 2005. godinu i dostaviti ga Uredu za reviziju institucija u FBiH.
 - 14) Izvršiti uvid u dokumentaciju kako bi se utvrdio stvarni iznos realiziranih usluga i, sukladno konstatiranom, izvršiti odgovarajuća knjigovodstvena evidentiranja.
 - 15) Pravomoćne sudske presude planirati i evidentirati na pripadajućim pozicijama rashoda i obveza, sukladno članku 76. Zakona o proračunima u FBiH.
 - 16) Redovitim godišnjim popisom utvrditi stvarno stanje sredstava i obveza, usuglasiti knjigovodstveno stanje sa stvarnim stanjem i provesti potrebna knjigovodstvena evidentiranja za utvrđene razlike, kako je propisano odredbama Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH, Uredbe o računovodstvu proračuna u FBiH i Pravilnika o knjigovodstvu proračuna u FBiH.
 - 17) Sukladno zakonskim i ostalim propisima, poduzeti aktivnosti na rješavanju statusa opreme, koja je u ranijem razdoblju dana na revers.
 - 18) Poduzeti aktivnosti na ispravci pogrešnih knjiženja iz ranijeg razdoblja.
 - 19) Tečajne razlike u Glavnoj knjizi riznice, sadržane u otplatama anuiteta po vanjskom dugu, knjižiti sukladno Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i riznicu i Naputku o planiranju i računovodstvenom evidentiranju vanjskog duga FBiH u Glavnoj knjizi riznice.
 - 20) U Glavnoj knjizi riznice, na odgovarajućim bilančnim pozicijama, sukladno Pravilniku o knjigovodstvu proračuna u FBiH, izvršiti evidentiranje isplaćenih sredstava za potraživanja po kreditu Vlade Kraljevine Španjolske.
 - 21) Poduzeti aktivnosti, sukladno utvrđenim nadležnostima, prema JP „Željeznice FBiH“ s ciljem naplate sredstava koje je Federacija BiH otplatila umjesto krajnjeg dužnika – JP „Željeznice FBiH“.
 - 22) Usvojiti politike kojima bi se osigurale redovne nadogradnje svih slojeva ISFU-a, kako bi se omogućila stabilnost i pouzdanost sustava i korištenje pogodnosti Oracle tehničke podrške.
 - 23) Izraditi detaljne specifikacije zahtjeva za izmjene ili dorade izvješća.
 - 24) Zamijeniti desktop aplikacije i izvršiti informatizaciju evidencija u cilju bolje kontrole i eliminacije ljudske greške.



- 25) Izraditi i usvojiti strateški plan IT razvoja kako bi se na sustavan način pristupilo razvoju informacijskih tehnologija u Ministarstvu i osigurala adekvatna IT podrška, sukladno poslovnim ciljevima Ministarstva.
- 26) Sukladno nadležnostima, nastaviti s aktivnostima na blagovremenom praćenju i izvješćivanju o implementaciji razvojno-investicijskih projekata i osigurati mehanizme za efikasniju kontrolu nad njima, u cilju blagovremene realizacije projekata.
- 27) Prema utvrđenim nadležnostima, potrebno je poduzeti aktivnosti u cilju definiranja knjigovodstvenog evidentiranja, financijskog izvješćivanja i godišnjeg obračuna za razvojno-investicijske projekte, sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji u FBiH, a koji se realiziraju putem posebnih transakcijskih namjenskih računa.

Nakon izvršene revizije za 2020. godinu dano je ukupno 39 preporuka, od čega je deset novih i 29 preporuka koje su već dane u Izvješću o financijskoj reviziji za 2019. godinu (26 nerealiziranih i tri djelomično realizirane).

4. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

Cilj sustava unutarnjih kontrola je da osigura razumno uvjerenje da Ministarstvo u poslovanju upravlja javnim sredstvima zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno, odnosno da unutarnje kontrole funkcioniraju sukladno važećoj regulativi.

Financijsko upravljanje i kontrola

Radi ostvarenja programskih ciljeva rada, rukovodstvo je odgovorno za uspostavljanje funkcionalnog sustava unutarnje kontrole u cilju ekonomičnog, efikasnog i efektivnog trošenja javnih sredstava. Faktor koji najviše utječe na njegovu funkcionalnost je povoljno kontrolno okruženje koje prvenstveno dolazi do izražaja kroz organizacijsku strukturu, način rukovođenja i poštivanje postojećih zakonskih propisa.

Sukladno Zakonu o proračunima u FBiH,³ Zakonu o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH⁴ i Pravilniku o provođenju financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u FBiH,⁵ Ministarstvo ima obvezu uspostavljanja sustava unutarnjih kontrola. Kako bi se osigurao funkcionalan sustav unutarnjih kontrola Ministarstvo je usvojilo većinu unutarnjih akata i procedura.

Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu uređeno je unutarnje ustrojstvo i djelokrug organizacijskih jedinica, sistematizacija radnih mjesta, rukovođenje i odgovornost za obavljanje poslova, stručni kolegij, suradnja u vršenju poslova, programiranje i planiranje rada, radni odnosi i disciplinska odgovornost, ostvarivanje javnosti rada i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad. Radni odnos na neodređeno vrijeme s Ministarstvom je tijekom 2020. godine zasnovalo osam zaposlenika, ali je za devet prestao radni odnos. Ono i dalje radi sa značajno manjim brojem izvršitelja u odnosu na usvojeni Pravilnik (na 31. 12. 2020. godine popunjenost je iznosila 54%). Neka od važnih mjesta koja nisu popunjena jesu: pomoćnik ministrice pri Sektoru za poreznu politiku, javne prihode i igre na sreću, šefovi više odsjeka, savjetnici ministrice za ekonomski sustav i poreznu politiku, pravne poslove, strateško planiranje itd. U odnosu na Pravilnik, najviše radnih mjesta upražnjeno je u sljedećim organizacijskim jedinicama: Sektor za riznicu (20), Sektor za upravljanje dugom (18), Sektor za poreznu politiku, javne prihode i igre na sreću (16), Sektor za proračun i javne rashode (13), Sektor za gospodarske financije (11), Sektor za ekonomsko-financijske i zajedničke poslove (10) i Središnja harmonizacijska jedinica (8). **Navedeno više dobiva na važnosti zbog značajnosti Ministarstva kao institucije s velikim opsegom posla, kojoj je zakonski povjerena široka nadležnost, kao i zbog proračunskih sredstava kojima raspolaže. S obzirom na to da funkcionira s 54% popunjenih sistematiziranih radnih mjesta, postavlja se pitanje adekvatnosti razine popunjenosti za blagovremeno obavljanje poslova iz nadležnosti, odnosno utemeljenosti sistematiziranog broja radnih mjesta.**

³ „Sl. novine FBiH“, br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 9/15, 102/15, 104/16, 5/18, 11/19

⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 38/16

⁵ „Sl. novine FBiH“, br. 6/17, 3/19



Sukladno Pravilniku o unutarnjoj kontroli od 7. 12. 2016. godine, procedure za upravljačke, administrativne i računovodstvene kontrolne postupke regulirane su prvenstveno normativnim aktima Ministarstva, koji su doneseni sukladno Standardima unutarnje kontrole u javnom sektoru u FBiH.

Poslovima koordiniranja razvoja financijskog upravljanja i kontrole upravlja koordinator, koji je ujedno i pomoćnik ministrice pri Sektoru za ekonomsko-financijske i zajedničke poslove. Ministarstvo je sačinilo mapu procesa koja sadrži opise poslovnih procesa i izvršilo procjenu rizika koji mogu utjecati na ostvarenje srednjoročnih i dugoročnih ciljeva i strateških prioriteta organizacije (strateški rizici) i procjena rizika na razini jedinice, odnosno na razini poslovnih procesa koji se realiziraju u nadležnosti jedinice (operativni rizici). U travnju 2019. godine sačinjen je Registar rizika, te su određene mjere, rokovi i odgovorne osobe za postupanje po utvrđenim rizicima. Ažuriranje registra rizika izvršeno je u prosincu 2020. godine. Dokumentiranje procesa upravljanja rizicima provodi se sukladno Smjernicama za upravljanje rizicima u javnom sektoru FBiH.⁶

Ministarstvo je dostavilo Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Godišnje izvješće o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrole za 2020. godinu.

Navedeno ukazuje na to da je Ministarstvo uspostavilo i implementiralo sustav financijskog upravljanja i kontrole sukladno Zakonu o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH, Standardima unutarnje kontrole u javnom sektoru u FBiH i drugim propisima i aktima kojima se regulira unutarnja kontrola.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti sačinjena je sukladno člancima 2. i 6. Pravilnika o obliku i sadržaju, načinu popunjavanja i predaje izjave o fiskalnoj odgovornosti.⁷

Preporuka:

- ***preispitati odredbe Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu u dijelu utvrđenog broja potrebnih izvršitelja, uvažavajući zakonski dane nadležnosti Ministarstvu.***

Prevenција korupcije

Ministarstvo je u veljači 2017. godine donijelo Plan integriteta i Plan djelovanja protiv korupcije. Koordinator antikorupcijskih aktivnosti zadužen je za njihovo provođenje sukladno navedenim aktima, te za praćenje i nadzor nad provođenjem Plana integriteta.

Odlukom o usvajanju Plana integriteta iz 2017. godine i Rješenjem o imenovanju koordinatora antikorupcijskih aktivnosti utvrđena je obveza podnošenja izvješća o implementaciji mjera i preporuka iz Plana integriteta jednom godišnje ministrici, a po potrebi i češće. Rokovi za realizaciju najvećeg dijela predviđenih mjera i preporuka istekli su u godini kada je Plan i donesen i aktivnosti su tada realizirane, dok je za dio preporuka definirano da se kontinuirano provode. Nije prezentirana dokumentacija iz koje bi bilo vidljivo da je vršen nadzor nad provođenjem mjera i preporuka, niti je koordinator antikorupcijskih aktivnosti sačinio izvješće o implementaciji mjera i preporuka iz Plana integriteta.

Preporuka:

- ***nadzor nad provođenjem mjera i preporuka za poboljšanje integriteta i izvješćivanje o rezultatima provođenja Plana integriteta vršiti sukladno Odluci o usvajanju Plana integriteta.***

5. OBAVLJANJE POSLOVA IZ NADLEŽNOSTI FEDERALNOG MINISTARSTVA FINACIJA

Zakonom o proračunima u FBiH, Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave i Zakonom o upravnom postupku,⁸ između ostalog, Ministarstvu je dano u nadležnost planiranje, izvršenje proračuna, izvješćivanje o izvršenju proračuna FBiH, zatim zaduživanje i upravljanje dugom, računovodstvo i proračunski nadzor, kao i donošenje provedbenih akata vezanih za registar proračunskih korisnika, sadržaj proračuna i financijskog plana, donošenje odgovarajućih

⁶ „Sl. novine FBiH“, br. 65/18

⁷ „Sl. novine FBiH“, br. 34/14

⁸ „Sl. novine FBiH“, br. 2/98, 48/99



instrukcija i pravilnika, računovodstvenih propisa i slično i njihovo usuglašavanje sa zakonskim i drugim propisima, te rješavanje po žalbama izjavljenim na upravne akte prvostupanjskih organa.

Provedenom revizijom utvrđena je neusklađenost u odnosu na odredbe Zakona o proračunima u FBiH, Pravilnika o finansijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna u FBiH,⁹ Pravilnika o proceduri za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja na proračun, kao i neusklađenost u odnosu na odredbe Zakona o poreznoj upravi FBiH¹⁰ i Zakona o upravnom postupku. U nastavku su obrazložene glavne aktivnosti iz nadležnosti koje su provedene tijekom 2020. godine, kao i neusuglašenosti u odnosu na navedene propise:

- **Neblagovremeno izvršavanje poslova iz nadležnosti u vezi s izradom proračuna i finansijskog plana**, tako da su određeni dokumenti pripremljeni i usvojeni sa zakašnjenjem ili nisu usvojeni nikako, od kojih navodimo: Nacrt dokumenta okvirnog proračuna FBiH za razdoblje 2020. – 2022. godine (u daljnjem tekstu DOP) sačinjen je, ali nije dostavljen Vladi FBiH na razmatranje i usvajanje (rok za dostavu Vladi FBiH bio je 15. 6. 2019. godine, a rok za usvajanje 30. 6. 2019. godine); Nacrt proračuna FBiH za 2020. godinu i Nacrt zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu pripremljen je i dostavljen Vladi FBiH 27. 11. 2019. godine (rok je bio 15. 10. 2019. godine). Nacrt DOP-a nije dostavljen Vladi FBiH na razmatranje i usvajanje zbog toga što je Fiskalno vijeće BiH tek 27. 12. 2019. dalo suglasnost na Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH za razdoblje 2020. – 2022. godine, koji je Vijeće ministara BiH, Vlada FBiH i Vlada RS-a usvojila 4. 1. 2021., sukladno odredbama Zakona o fiskalnom vijeću u BiH.¹¹ Time su tek stvoreni preduvjeti za izradu projekcija prihoda od indirektnih poreza, DOP-a za razdoblje 2020. – 2022. godine i dostavljanje Vladi FBiH na razmatranje, budući da Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH predstavlja sveobuhvatan okvir za individualne DOP-ove, te su makroekonomske projekcije u osnovi DOP-a zasnovane na Globalnom okviru fiskalne bilance i politika u BiH. Uz Nacrt DOP-a za razdoblje 2020. – 2022. nisu priloženi trogodišnji finansijski planovi javnih poduzeća kod kojih je udio javnih prihoda u ukupnim prihodima viši od 50%, kao i poduzeća za koja je Ministarstvo izdalo jamstva za zaduživanje;
- **Aktivnosti na izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu pokrenute su na temelju Zaključka Vlade FBiH od 3. 4. 2020. godine, kojim je Ministarstvo zaduženo da odmah započne proceduru izmjena i dopuna Proračuna FBiH za 2020. godinu i izmjena i dopuna Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu, s ciljem osiguranja interventnih sredstava, kao pomoć gospodarskim subjektima za ublažavanje posljedica uzrokovanih pojavom pandemije COVID-19.** Zaključkom je naloženo sljedeće:
 - zaduženi su proračunski korisnici da preispitaju svoje finansijske potrebe u cilju reduciranja sredstava planiranih Proračunom FBiH za 2020. godinu, s posebnim naglaskom na troškove funkcioniranja organa uprave (očekivana ušteda minimalno 30% na razdjelu pojedinog proračunskog korisnika);
 - zaduženi su proračunski korisnici da planirana sredstva na tekućim i kapitalnim transferima, koja se izvršavaju temeljem Programa utroška sredstava, preispitaju kako bi se usmjerila za pomoć gospodarstvu i gospodarskim subjektima u ublažavanju posljedica izazvanih pandemijom COVID-19. Zaduzeno je 11 ministarstava i Generalni sekretarijat Vlade FBiH da na svojim razdjelima osiguraju uštede na ime tekućih i kapitalnih transfera, rekonstrukcije i investicijskog ulaganja, te otplate domaćeg pozajmljivanja, koje će se preusmjeriti na ime sanacije posljedica pandemije COVID-19 u ukupnom iznosu od 86.500.000 KM;
 - zaduzeno je Ministarstvo da u suradnji s Federalnim ministarstvom prometa i komunikacija izvrši realociranje sredstava predviđenih za izgradnju putne infrastrukture i alociranih na posebnom podračunu JRR-a, te da se ova sredstva u iznosu od 150.000.000 KM izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu prenamijene za ublažavanje posljedica pandemije COVID-19;

⁹ „Sl. novine FBiH“, br. 69/14, 14/15, 4/16, 19/18

¹⁰ „Sl. novine FBiH“, br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15

¹¹ „Sl. glasnik BiH“, br. 63/08



- proračunski korisnici zaduženi su da do 7. 4. 2020. godine dostave svoje finansijske zahtjeve Ministarstvu u svrhu pripreme izmjena i dopuna Proračuna FBiH.

Ministarstvo je Nacrt odluke o Izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu i Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu dostavilo Vladi FBiH 14. 4. 2020. godine na razmatranje po hitnoj proceduri. Vlada FBiH je 16. 4. 2020. godine utvrdila Prijedlog odluke o izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu i uputila ga Parlamentu FBiH. **Izmjene i dopune Proračuna FBiH za 2020. godinu¹² Parlament FBiH je usvojio 28. 4. 2020. godine u iznosu od 5.508.930.679 KM (povećanje za 554.538.278 KM u odnosu na odobrena sredstva Proračunom FBiH za 2020. godinu).** Kako je navedeno u obrazloženju Prijedloga izmjena i dopuna Proračuna FBiH za 2020. godinu, Vlada FBiH će izmjenama i dopunama Proračuna uspostaviti/planirati Fond za stabilizaciju gospodarstva, čiji će prioritetni zadatak biti očuvanje radnih mjesta subvencioniranjem dijela doprinosa onih koji ispune kriterije definirane Prijedlogom zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih pandemijom COVID-19. Pored toga, planirano je uspostavljanje Jamstvenog fonda s ciljem održavanja i poboljšanja likvidnosti kompanija za koje se uspostavi da im je poslovanje ugroženo zbog pojave pandemije. Ovaj Jamstveni fond bit će uspostavljen u Razvojnoj banci FBiH i za ove potrebe Vlada FBiH će osigurati sredstva, koja će služiti kao prvoklasni kolateral za izdavanje jamstava Razvojne banke FBiH prema komercijalnim bankama. Izmjene i dopune Proračuna FBiH za 2020. godinu i Izmjene i dopune Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu izvršene su sukladno Zaključku Vlade FBiH od 3. 4. 2020. godine;

- **Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica¹³ predložilo je Ministarstvo.** Izvorno je na tekstu Nacrta radio Koordinacijski odbor za stabilizaciju gospodarstva i saniranje posljedica pandemije, koji je imenovala Vlada FBiH. Nije prezentiran relevantan dokument iz kojega bi bilo vidljivo kako je Ministarstvo preuzelo obvezu sačinjavanja Nacrta. Prezentiran je e-mail od 30. 3. 2020. godine kojim je Ministarstvo od Koordinacijskog odbora dobilo polazni materijal, koji je pravno uokvirilo u vidu načina realizacije i mjera koje se planiraju. Ministarstvo je 2. 4. 2020. godine poslalo Nacrt zakona na mišljenje Federalnom ministarstvu pravde i Uredu Vlade FBiH za zakonodavstvo i usklađenost s propisima EU. Nakon pribavljenih mišljenja, 3. 4. 2020. godine Ministarstvo je Nacrt zakona dostavilo Vladi FBiH radi razmatranja i utvrđivanja Prijedloga zakona na sjednici zakazanoj 3. 4. 2020. godine. Na sjednici Vlade FBiH održana je rasprava, te je Ministarstvo nakon toga usuglasilo postojeći Nacrt s raspravom vođenom na sjednici i dostavilo ga Vladi FBiH 6. 4. 2020. godine, koja je isti dan utvrdila Nacrt zakona i dostavila ga Parlamentu FBiH radi razmatranja i usvajanja po žurnom postupku. Parlament FBiH usvojio je Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica 4. 5. 2020. godine, a stupio je na snagu 8. 5. 2020. godine.

Obavljenom revizijom konstatirali smo da nije sačinjena fiskalna procjena na propisanom obrascu prilikom donošenja Zakona, što je u suprotnosti s člankom 8. Zakona o proračunima u FBiH i člankom 1. stav 2. i člankom 3. Pravilnika o proceduri za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja na proračun. Izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 488.207.999 KM na poziciji „Tekući transferi drugim razinama vlasti – Fond za stabilizaciju gospodarstva“, u okviru razdjela Ministarstva. Člankom 23. stav 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu definirano je da će se sredstva na ovoj poziciji koristiti za implementaciju Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica. Zakonom o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica jedino je za mjeru „uspostava Jamstvenog fonda“ egzaktno definirano da je planirani iznos inicijalnih sredstava za osnivanje Fonda 80.000.000 KM i da će se osigurati preusmjeravanjem raspoloživih sredstava Vlade FBiH iz komisionih poslova i raspoloživih sredstava namjenskih depozita Vlade FBiH koja se vode kod Razvojne banke FBiH, dok je za mjeru „subvencioniranje doprinosa za obvezna osiguranja“ Zakonom utvrđen pojedinačni iznos subvencije.

¹² „Sl. novine FBiH“, br. 28/20

¹³ „Sl. novine FBiH“, br. 28/20



Nije prezentirana dokumentacijska podloga kako se došlo do planiranog iznosa sredstava na poziciji „Tekući transferi drugim razinama vlasti – Fond za stabilizaciju gospodarstva“. Nadležni iz Ministarstva istakli su hitnost, kao i činjenicu da u vrijeme donošenja Zakona nije bilo poznato do kada će trajati stanje nesreće u FBiH, za koje je Zakon izravno vezan, te da je opredjeljenje bilo da se osigura maksimalno sredstava koliko je moguće. Sektor za gospodarske financije sačinio je samo procjenu potrebnih sredstava za subvencioniranje doprinosa za obvezna osiguranja za jedan mjesec (60.000.000 KM), odnosno za tri mjeseca (180.000.000 KM).

Prilikom donošenja Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica konstatirane su neusuglašenosti sa Zakonom o proračunima u FBiH i Pravilnikom o proceduri za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja na proračun. Međutim, ovdje je važno ukazati na hitnost postupanja, uvažavajući svrhu donošenja Izmjena i dopuna Proračuna FBiH za 2020. godinu i Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica, kao i težinu ekonomskih posljedica koje je prouzrokovala pojava pandemije COVID-19.

Nisu poduzete aktivnosti u dijelu novih izmjena i dopuna Proračuna FBiH za 2020. godinu, imajući u vidu malu realizaciju sredstava namijenjenih za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica, koja su osigurana Izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu iz svibnja 2020. godine. S obzirom na to da je Zaključkom Vlade FBiH od 3. 4. 2020. godine naloženo da se izvrše izmjene i dopune Proračuna FBiH za 2020. godinu s ciljem osiguranja interventnih sredstava kao pomoć gospodarskim subjektima za ublažavanje posljedica uzrokovanih pojavom pandemije COVID-19 (sredstva su povučena s tekućih i kapitalnih transfera proračunskih korisnika i preusmjerena na sanaciju posljedica pandemije), a da je realizacija odobrenih sredstava za implementaciju Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica bila samo 18,63% ukupno raspoloživih sredstava, smatramo da je trebalo poduzeti aktivnosti s ciljem smanjenja negativnih posljedica izazvanih pandemijom COVID-19.

- **Uspostavljanje Jamstvenog fonda na temelju kojega će u ime i za račun FBiH jamstva izdavati Razvojna banka FBiH definirano je Zakonom o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica.** Sukladno članku 13. Zakona, inicijalna sredstva za njegovo osnivanje u iznosu od 80.000.000 KM osigurana su preusmjeravanjem raspoloživih sredstava Vlade FBiH iz komisionih poslova i raspoloživih sredstava namjenskih depozita Vlade FBiH koja se vode kod Razvojne banke FBiH. Vlada FBiH je 18. 6. 2020. godine donijela Uredbu o načinu financiranja i upravljanja Jamstvenim fondom,¹⁴ kojom je uređen način financiranja, održavanja i upravljanja, ograničenja i uvjeti izdavanja jamstava, način administriranja i financiranja troškova po jamstvima, ovlaštenja i obveze Razvojne banke FBiH, koja u ime i za račun FBiH izdaje jamstva, investiranje sredstava Jamstvenog fonda, izvješćivanje i nadzor, kao i druga pitanja od značaja za funkcioniranje Jamstvenog fonda.

Aktivnosti na uspostavi Jamstvenog fonda nisu okončane u razdoblju važenja Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica. Uvidom u dokumentaciju konstatirali smo da je Ministarstvo, uz prethodnu suglasnost Vlade FBiH, 17. 7. 2020. godine s Razvojnou bankom FBiH zaključilo Ugovor o formiranju namjenskog dugoročnog depozita – Jamstvenog fonda i Ugovor o pružanju financijskih usluga u okviru Jamstvenog fonda. Isti dan formiran je depozit s ciljem osiguranja jamstvenog potencijala Jamstvenog fonda, na temelju kojega će se izdavati jamstva za osiguranje dijela pojedinačnih kredita koje će komercijalne banke odobravati korisnicima u okviru kreditno-jamstvenih programa utvrđenih Uredbom o načinu financiranja i upravljanja Jamstvenim fondom, za koje se utvrdi da ispunjavaju kriterije podobnosti i prihvatljivosti. Vlada FBiH je 10. 9. 2020. godine donijela odluke o usvajanju kreditno-jamstvenih programa (kreditno-jamstveni programi za: poljoprivredu i prehrambenu industriju; mikro, mala i srednja poduzeća; za obrtnike i ostale samostalne gospodarske djelatnosti; za izvoznike; za velika poduzeća). Kao što je navedeno, Vlada FBiH je Odlukom od 24. 9. 2020. godine odobrila izdvajanje sredstava iz Proračuna FBiH za 2020. godinu u iznosu od 20.000.000 KM, za povećanje ukupnih sredstava Jamstvenog fonda pri Razvojnoj banci FBiH.

¹⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 44/20



Uspostava Jamstvenog fonda okončana je zaključivanjem ugovora o poslovnoj saradnji s komercijalnim bankama, što je izvršeno u razdoblju od 30. 9. do 13. 10. 2020. godine. Dakle, ukupna sredstva osigurana su u iznosu od 100.000.000 KM, a ukupan iznos izdatih jamstava (jamstveni potencijal), sukladno članku 7. stav 1. Uredbe o načinu financiranja i upravljanja Jamstvenim fondom, ne može biti veći od peterostrukog iznosa ukupnih sredstava Jamstvenog fonda,¹⁵ što maksimalno iznosi 500.000.000 KM.

Sukladno Uredbi o načinu financiranja i upravljanja Jamstvenim fondom, izdavanje jamstava vrši se po pojedinačnim kreditno-jamstvenim programima koje je na prijedlog resornih ministarstva usvojila Vlada FBiH. Pojedinačnim kreditno-jamstvenim programima, između ostaloga, propisuju se ciljevi programa, namjena sredstava i trajanje programa, korisnici programa, uvjeti izdavanja jamstava, raspoloživa sredstva i dr. Programima je propisano da se jamstva mogu izdavati najkasnije do 31. 5. 2021. godine. Uvidom u dokumentaciju konstatirali smo da je izdavanje jamstava počelo krajem studenoga 2020. godine. Zaključno s 31. 12. 2020. godine izdato je ukupno 21 jamstvo u ukupnom iznosu od 10.112.500 KM, što znači da je iskorišteno 2,02% ukupno osiguranog potencijala.

Ministarstvo je dužno, u roku od mjesec dana po primitku izvješća Ureda za reviziju institucija u FBiH, Vladi FBiH dostavljati godišnje izvješće o upravljanju Jamstvenim fondom, sukladno članku 23. Uredbe. Razvojna banka FBiH je 4. 1. 2021. godine Ministarstvu dostavila Izvješće o promjenama i stanju sredstava na računu Jamstvenog fonda i Izvješće o jamstvima Jamstvenog fonda na 31. 12. 2020. godine, **ali ne i mjesečna izvješća o svim promjenama i stanju sredstava na računu Jamstvenog fonda, sukladno članku 22. stav 1. Uredbe. Nije prezentirano da je Ministarstvo poduzelo odgovarajuće aktivnosti prema Razvojnoj banci FBiH u dijelu poštivanja obveza utvrđenih Uredbom.**

- **Registar proračunskih korisnika koji je uspostavilo i koji vodi Ministarstvo nije sukladan Pravilniku o utvrđivanju i načinu vođenja Registra proračunskih korisnika Proračuna u FBiH,**¹⁶ što za posljedicu ima da Parlament FBiH i Predsjednik i dva potpredsjednika FBiH i dalje planiraju proračun kao tri proračunska korisnika s jednim identifikacijskim brojem, kazneno-popravni zavodi (u daljnjem tekstu: KPZ) kao jedan proračunski korisnik, iako se radi o sedam posebnih pravnih osoba, a Federalna uprava civilne zaštite i Stožer civilne zaštite planiraju se kao dva proračunska korisnika s jednim identifikacijskim brojem. Navedeno je utjecalo kako na planiranje tako i realizaciju Proračuna FBiH, odnosno planiranje i realizaciju sredstava za rad Parlamenta FBiH, Predsjednika i dva potpredsjednika FBiH, KPZ-ova, Federalne uprave civilne zaštite i Stožera civilne zaštite.

Važno je istaknuti da su u međuvremenu KPZ-ovi dobili status proračunskih korisnika, te je Ministarstvo dalo suglasnost za njihov upis u Registar proračunskih korisnika, što je primijenjeno prilikom planiranja Proračuna za 2021. godinu.

- **Instrukcija o načinu vođenja knjigovodstva, financijskog izvješćivanja i godišnjeg obračuna za razvojno-investicijske projekte krajem 2014. godine stavljena je izvan snage.** Računi su otvoreni izvan JRR-a i vode se u ime proračunskih korisnika, što je suprotno odredbama Zakona o riznici u FBiH, kojima je propisano da se sva javna sredstva, uključujući i transakcije koje se odnose na dugove i programe financirane iz inozemne ili domaće potpore, uplaćuju isključivo na JRR, evidentiraju se u Glavnoj knjizi riznice, a svi računi se drže i vode u ime Ministarstva. **Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti da se ispoštuju zakonske odredbe utvrđene Zakonom o računovodstvu i reviziji u FBiH i drugim propisima u dijelu knjigovodstvenog evidentiranja, financijskog izvješćivanja i godišnjeg obračuna za razvojno-investicijske projekte koji se realiziraju putem posebnih transakcijskih namjenskih računa.**

¹⁵ Članak 7. stav 1. Uredbe o načinu financiranja i upravljanja Jamstvenim fondom.

¹⁶ „Sl. novine FBiH“, br. 30/14



- **Ministarstvo je nadležno za provjeru sadržaja izjava o fiskalnoj odgovornosti, sukladno članku 13. Pravilnika o obliku i sadržaju, načinu popunjavanja i predaje izjave o fiskalnoj odgovornosti. Člankom 44. Zakona o proračunima u FBiH definirano je da su rukovoditelji proračunskih korisnika odgovorni za zakonito i namjensko korištenje sredstava i učinkovito i uspješno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrole u okviru proračunom utvrđenih sredstava. Rukovoditelji su dužni svake godine, za prethodnu proračunsku godinu, popuniti Izjavu o fiskalnoj odgovornosti i dostaviti je, sukladno članku 12. Pravilnika. Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu navedeni poslovi nisu predviđeni, odnosno nisu dodijeljeni određenoj organizacijskoj jedinici/radnom mjestu. Također, Ministarstvo nije donijelo unutarnji akt kojim bi detaljnije uredilo prijem i pregled izjava.** Sektor za proračun i javne rashode (koji ove poslove obavlja po ustaljenoj praksi od 2014. godine) izvršio je provjeru formalnog sadržaja zaprimljenih izjava, upitnika i odgovarajućih priloga. Zaključno s 8. 4. 2021. godine svi proračunski korisnici i izvanproračunski fondovi dostavili su izjave s propisanim prilogima. Od ukupno 69 izjava, njih 55 je zaprimljeno blagovremeno (14 neblagovremeno), a 45 je uredno (24 neuredno). O rezultatima provjere Sektor za proračun i javne rashode 8. 4. 2021. godine obavijestio je Jedinicu za proračunsku inspekciju, SHJ i Jedinicu za unutarnju reviziju. Nisu poduzimanje daljnje aktivnosti na kontroli izjava za 2020. godinu, kao ni izjava za 2019. godinu (za koje je također izvršena samo provjera formalnog sadržaja), sukladno članku 13. Pravilnika. Obrazloženje za to je epidemiološka situacija na području FBiH uzrokovana pojavom pandemije COVID-19.
 - **Rješavanje po žalbama izjavljenim na upravne akte prvostupanijskih organa u nadležnosti je Ministarstva sukladno odredbama Zakona o upravnom postupku. Člankom 14. ovog Zakona definirano je da se postupak treba voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje sudjeluju u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja. Također, Zakonom o poreznoj upravi FBiH Ministarstvo je definirano kao drugostupanijski organ.** Programom rada za 2020. godinu, u dijelu koji se odnosi na efikasno upravljanje javnim financijama, ova aktivnost je navedena kao kontinuirana (nije definiran broj predmeta koji se planira riješiti). Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji predviđeno je da se ovi poslovi obavljaju u okviru Odsjeka za drugostupanijski porezno-upravni postupak pri Sektoru za pravne poslove, u kojem su sistematizirana radna mjesta za 15 izvršitelja, a na 31. 12. 2020. godine popunjena su radna mjesta za deset izvršitelja. **Nije uspostavljena sustavna evidencija zaprimljenih žalbi izjavljenih na upravne akte prvostupanijskih organa. Prema prezentiranim podacima Odsjeka, na 31. 12. 2020. godine ukupno su neriješena 5.173 predmeta (558 predmeta više u odnosu na 31. 12. 2019. godine). Tijekom 2020. godine zaprimljena je 1.291 nova žalba, čija ukupna vrijednost iznosi 141.271.893 KM (od čega su dvije žalbe izjavljene na akte Financijske policije FBiH, a ostatak se odnosi na akte Porezne uprave FBiH), a riješena su ukupno 733 predmeta tijekom 2020. godine, čija ukupna vrijednost iznosi 83.897.687 KM. Nije prezentiran podatak o ukupnoj vrijednosti neriješenih predmeta na 31. 12. 2020. godine, kao ni informacija o statusu riješenih predmeta iz 2020. godine (jesu li predmeti potvrđeni ili su vraćeni na ponovni postupak).** Žalbe se rješavaju kronološki, prema redu zaprimanja. U Godišnjem izvješću o radu Odsjeka, osim konstatiranog izvršenja, navedeno je da su tijekom 2020. godine pretežno rješavane žalbe iz 2015. i 2016. godine, a žalbe iz kasnijih godina rješavane su samo ukoliko je to zatraženo nalogom upravnog inspektora ili je zbog specifičnosti pojedinih hitnih postupaka postojala nužnost za prioritarno rješavanje (postupak stečaja, likvidacije ili nalog suda). Nije prezentiran podatak da li su tijekom 2020. godine i koliko rješavane žalbe po nalogu upravnog inspektora. U Izvješću o radu Sektora za pravne poslove konstatirao je da Odsjek obavlja poslove u uvjetima kadrovske nepopunjenosti, odnosno da se zakonski rok za okončanje žalbenog postupka ne može postići bez daljnjeg kadrovske popunjavanja, te su predložene mjere za poboljšanje efikasnosti, dok je u Izvješću o radu Ministarstva za 2020. godinu naveden broj riješenih predmeta, te da je mjera djelomično realizirana.
- Nije prezentirano da su poduzete aktivnosti s ciljem blagovremenog rješavanja po žalbama izjavljenim na upravne akte prvostupanijskih organa. Skrećemo pozornost na to da je člankom**



76. Zakona o poreznoj upravi FBiH definirano da Ministarstvo kao drugostupanjski organ rješava po žalbama u roku od trideset dana od dana prijema žalbe od prvostupanjskog organa.

Navedeno ukazuje na neblagovremeno obavljanje poslova iz nadležnosti u dijelu rješavanja po žalbama izjavljenim na upravne akte prvostupanjskih organa, odnosno da Ministarstvo nije osiguralo načelo efikasnosti sukladno članku 6. Zakona o upravnom postupku, kojim je definirano da su organi i institucije s javnim ovlaštenjima, prilikom rješavanja u upravnim stvarima, dužni osigurati efikasno ostvarivanje prava i interesa stranaka, što podrazumijeva dobru organizaciju u izvršavanju poslova organa, koja osigurava brzo, potpuno i kvalitetno rješavanje upravnih stvari u upravnom postupku, uz svestrano razmatranje tih stvari. To više dobiva na važnosti budući da žalba odlaže izvršenje rješenja u predmetima dodatno utvrđenih poreznih obveza i predmetima u kojima se porezna prijava od Porezne uprave FBiH podnosi u ime poreznog obveznika;

- **Izvršenje proračuna po prioritetima definirano je člankom 9. Zakona o izvršavanju Proračuna FBiH za 2020. godinu.**¹⁷ Na prvom mjestu predviđeno je servisiranje vanjskog i unutarnjeg duga FBiH, dok je na posljednjem mjestu prioriteta kategorija „ostalo“, za koju nije definirano koje obveze obuhvaća. Promatrajući definirane prioritete, zaključujemo da su **obveze po temelju pravomoćnih sudskih presuda i izvršnih rješenja na posljednjem mjestu prioriteta izvršavanja Proračuna FBiH.** Iako je tijekom 2020. godine izmiren značajan dio predmetnih obveza putem izvansudske nagodbe (glavnica u iznosu od 10.088.660 KM, troškovi spora u iznosu od 2.286.931 KM), kao i redovnim putem (glavnica u iznosu od 515.335 KM, zatezna kamata u iznosu od 436.195 KM, troškovi spora u iznosu od 61.620 KM), preostale obveze po pravomoćnim sudskim presudama i izvršnim rješenjima i dalje čine značajan iznos obveza FBiH, koji se dodatno uvećava za sudske troškove i troškove zateznih kamata, a točan iznos bit će poznat konačnom isplatom duga. Imajući u vidu značajnost iznosa ovih obveza, datum nastanka glavnog duga, kao i odgovornost Federalnog pravobraniteljstva i Vlade FBiH za veći broj izgubljenih sudskih sporova, ne možemo potvrditi opravdanost svrstavanja ovih obveza u posljednji red prioriteta u izvršavanju Proračuna u FBiH.

Ministarstvo je 10. 2. 2021. godine informiralo Vladu FBiH o presudi koju je donio Europski sud za ljudska prava u prosincu 2020. godine u predmetu jedne aplikantice protiv BiH, sukladno kojoj Vlada FBiH mora osigurati u roku tri mjeseca izvršenje neizvršenih domaćih odluka, tj. isplatu novčanih iznosa koji su domaćim presudama dosuđeni aplikantici (cjelovita presuda s kamatama), naknadu u iznosu od 1.000 EUR u korist aplikantice i odvjetničke troškove. Vlada FBiH je 8. 4. 2021. godine usvojila Akcijski plan o načinu izvršenja sudskih odluka iz radnopravnih odnosa državnih službenika i namještenika u organima državne službe, sudskoj vlasti i javnim ustanovama u FBiH,¹⁸ kojim se obvezala na isplatu potraživanja državnih službenika i namještenika iz radnopravnih odnosa u razdoblju od deset godina (2021. – 2030. godine). U točki I. Akcijskog plana konstatirano je da ukupan dug (glavni dug, kamata, troškovi parničnog postupka, kamata na troškove parničnog postupka, troškovi izvršnog postupka) na 15. 2. 2021. godine iznosi oko 42.000.000 KM. Kao nositelji Akcijskog plana definirani su svi organi državne službe, sudske vlasti i javnih ustanova u FBiH, a točkom IV. definirano je da će se sredstva predviđena za provedbu Akcijskog plana osigurati u Proračunu FBiH svake godine na temelju plana proračunskih korisnika. Točkom II. Akcijskog plana definirano je da će isplata potraživanja putem izvansudske nagodbe biti izvršena u roku od 60 dana od dana potpisivanja sporazuma o izvansudskoj nagodbi.

- **Poslovi proračunskog nadzora kod proračunskih korisnika, odnosno poslovi inspeksijskog nadzora zakonitosti, pravodobnosti i namjenskog korištenja proračunskih sredstava kojima se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti, Ministarstvu su dani u nadležnost temeljem članka 81. Zakona o proračunima u FBiH.**

Prema Godišnjem planu rada Ministarstva za 2020. godinu, u dijelu „Nadzor nad upravljanjem javnim sredstvima“, planirana je aktivnost Jedinice za proračunsku inspekciju (u daljnjem tekstu:

¹⁷ „Sl. novine FBiH“, br. 99/19, 28/20

¹⁸ „Sl. novine FBiH“, br. 33/21



Jedinica) „Provođenje inspekcijskog nadzora zakonitosti, blagovremenosti i namjenske uporabe proračunskih sredstava kojim se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnost“. Jedinica je vršila inspekcijski nadzor temeljem Zakona o proračunima u FBiH, Uredbe o proračunskom nadzoru, Zakona o financijskom poslovanju¹⁹ i drugih propisa. Sukladno ovim propisima, inspekcijski nadzor vrši se kao proračunski nadzor propisan Zakonom o proračunima u FBiH i Uredbom o proračunskom nadzoru i financijski nadzor propisan Zakonom o financijskom poslovanju. Postupak inspekcijskog nadzora putem Jedinice uređen je Pravilnikom o obavljanju inspekcijskog nadzora Federalnog ministarstva financija putem Jedinice za proračunsku inspekciju. Prema Pravilniku o unutarnjoj organizaciji, u Jedinici su sistematizirana četiri radna mjesta (načelnik Jedinice i tri federalna proračunska inspektora), a na 31. 12. 2020. popunjena su tri radna mjesta (načelnik i dva federalna proračunska inspektora). Godišnjim planom inspekcijskog nadzora za 2020. godinu definirane su okvirne smjernice za provođenje proračunskog i inspekcijskog nadzora. Planirano je da se proračunski nadzor provodi temeljem traženja Vlade FBiH, Ministarstva, ovlaštenih osoba proračunskih korisnika, zahtjeva pravnih i fizičkih osoba. Za financijski nadzor planirano je da se provodi temeljem zahtjeva ovlaštenih subjekata, kao i temeljem prijava. Devet inspekcijskih nadzora realizirano je po zahtjevu Ministarstva, sedam po zahtjevu pravnih i fizičkih osoba i jedan po zahtjevu Tužiteljstva BiH. Prema pisanoj izjavi načelnika Jedinice, fokus je bio na tekućim transferima i raspolaganju proračunskim sredstvima od proračunskog korisnika. Nismo mogli izvršiti uvid u uzorak zapisnika nakon obavljenih inspekcijskih nadzora, niti dobiti detaljnije informacije o obavljenim nadzorima. Objašnjenje za to je činjenica da je člankom 85. Zakona o proračunima u FBiH propisano kako je proračunski inspektor dužan čuvati poslovnu i profesionalnu tajnu i podatke za koje sazna tijekom obavljanja nadzora i drugih poslova iz svoje mjerodavnosti, sukladno utvrđenom stupnju tajnosti. Ministarstvo nema unutarnji akt kojim se uređuje stupanj tajnosti određene dokumentacije. Prema podacima prikupljenim od načelnika Jedinice, u 2020. godini nije bilo izricanja novčanih kazni, podnesene su tri prijave nadležnim tužiteljstvima zbog sumnji u postojanje kaznenih dijela, te je prilikom nadzora utvrđen ukupan iznos sredstava za povrat u Proračun FBiH od 767.279 KM (od čega je izvršen povrat 709.058 KM, dok je ostatak utvrđenog iznosa u postupku povrata). Također, vršena je suradnja sa Sektorom za proračun i javne rashode u vezi transfera iz nadležnosti Ministarstva dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave. U postupku proračunskog nadzora u 2020. godini utvrđeno je ukupno 37 nepravilnosti, i shodno tome naložene su mjere s rokovima za njihovo otklanjanje. Od tih nepravilnosti do okončanja revizije 27 je otklonjeno, dok je 10 u postupku realizacije.

- **Ministarstvo je nadležno da osigura provođenje jedinstvenih računovodstvenih procedura za sve proračunske korisnike i izvanproračunske fondove, sukladno čl. 78. Zakona o proračunima u FBiH.** Kad je u pitanju obračun naknada zaposlenicima temeljem angažmana u povjerenstvima, provedenim revizijama proračunskih korisnika utvrđeno je da on nije imao karakter prihoda od nesamostalne djelatnosti, kako je propisano člankom 10. stav 1. i 2. točka 4) Zakona o porezu na dohodak²⁰ i člancima 8. stav 1., 11. stav 1. i 2. i 12. stav 1. Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dohodak,²¹ jer nisu obračunavani i uplaćivani propisani porezi i doprinosi. Shodno propisima, naknade zaposlenicima temeljem angažmana po bilo kom temelju, a u vezi s nesamostalnom djelatnošću, neovisno da li se ti poslovi obavljaju u tijeku ili izvan radnog vremena, imaju karakter oporezivog prihoda od nesamostalne djelatnosti, iz čega proizlazi obveza poslodavca da obračuna i uplati porez i pune doprinose, sukladno odredbama članka 27. Zakona o porezu na dohodak i članaka 16. i 21. Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dohodak, odredbama članaka 10. i 11. Zakona o doprinosima²² i odredbama članaka od 17. do 20. Pravilnika o načinu obračunavanja i uplate doprinosa.²³

¹⁹ „Sl. novine FBiH“, br. 48/16

²⁰ „Sl. novine FBiH“, br. 10/08, 9/10, 44/11, 7/13, 65/13

²¹ „Sl. novine FBiH“, br. 67/08, 4/10, 86/10, 10/11, 53/11, 20/12, 27/13, 71/13, 90/13, 45/14, 52/16, 59/16, 38/17, 3/18, 30/18

²² „Sl. novine FBiH“, br. 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 1/02, 17/06, 14/08, 91/15, 104/16, 99/19

²³ „Sl. novine FBiH“, br. 64/08, 81/08, 98/15, 6/17, 38/17

S tim u vezi ističemo da nisu osigurani uvjeti za primjenu odgovarajućih stopa poreza i doprinosa, budući da postojeća aplikacija za obračun plaća i naknada ne podržava primjenu poreza i doprinosa na ove naknade kao da se radi o oporezivom prihodu od nesamostalne djelatnosti.

Obavljenom revizijom konstatirali smo neblagovremeno obavljanje poslova iz nadležnosti u vezi s izradom proračuna i financijskog plana, proceduralne propuste prilikom donošenja Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica, neusklađenost kod vođenja Registra proračunskih korisnika FBiH, te neblagovremeno obavljanje poslova iz nadležnosti u dijelu rješavanja po žalbama izjavljenim na upravne akte prvostupajnskih organa i provjere sadržaja izjava o fiskalnoj odgovornosti. Navedeno nije sukladno odredbama Zakona o proračunima u FBiH, Pravilnika o proceduri za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja na proračun, Pravilnika o utvrđivanju i načinu vođenja registra proračunskih korisnika Proračuna u FBiH, Zakona o poreznoj upravi FBiH i Zakona o upravnom postupku.

Preporuke:

- *kod proračunskog planiranja dosljedno se pridržavati odredbi Zakona o proračunima u FBiH i blagovremeno poduzimati aktivnosti na izmjenama i dopunama Proračuna FBiH;*
- *poduzeti aktivnosti prema proračunskim korisnicima da se sukladno njihovom pravnom statusu izvrši usklađivanje registra proračunskih korisnika proračuna u FBiH s Pravilnikom o utvrđivanju i načinu vođenja registra proračunskih korisnika proračuna u FBiH;*
- *Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu predvidjeti poslove vezane za Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, te donijeti unutarnji akt koji će detaljnije propisati način i korake u postupku provjere sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti, sukladno Pravilniku o obliku i sadržaju, načinu popunjavanja i predaje izjave o fiskalnoj odgovornosti;*
- *rješavanje po žalbama izjavljenim na upravne akte prvostupajnskih organa obavljati u roku definiranom člankom 76. Zakona o poreznoj upravi FBiH;*
- *izvršiti nadogradnju postojeće aplikacije za obračun plaća i naknada, u dijelu obračuna naknada po temelju angažmana zaposlenih u povjerenstvima, kako bi se na ove naknade mogao primijeniti obračun poreza i doprinosa za oporezive prihode od nesamostalne djelatnosti, i osigurati njihovo evidentiranje u okviru odgovarajućeg sintetičkog konta.*

Prelazak Federalnog zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje na rizničarski način poslovanja

Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju (u daljnjem tekstu: Zakon o MIO),²⁴ koji je stupio na snagu 1. 3. 2018. godine, u članku 130. definirano je uvođenje rizničarskog poslovanja za Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje (u daljnjem tekstu: Zavod), odnosno da se financijsko poslovanje obavlja preko računa proračuna FBiH. Člankom 150. Zakona o MIO definirano je da se odredbe članka 130. neće primjenjivati u razdoblju od najduže dvije godine od stupanja na snagu Zakona o MIO, odnosno do sticanja financijskih i tehničkih uvjeta, o čemu će odluku donijeti Vlada FBiH.

Rješenjem Vlade FBiH od 16. 5. 2019. godine imenovana je interresorna Radna grupa za utvrđivanje aktivnosti s ciljem provođenja članka 130. Zakona o MIO,²⁵ koja je imala zadatak da utvrdi i putem Federalnog ministarstva rada i socijalne politike (u daljnjem tekstu: FMRSP) Vladi FBiH predloži neophodne aktivnosti s ciljem provođenja članka 130. Zakona o MIO. Radna grupa je 30. 7. 2019. godine dostavila Vladi FBiH Informaciju u kojoj je konstatirala što je potrebno poduzeti. Vlada FBiH je 31. 7. 2019. godine donijela Zaključak kojim je primila na znanje Informaciju interresorne Radne grupe za utvrđivanje aktivnosti s ciljem provođenja članka 130. Zakona o MIO. Zaključkom su definirana određena zaduženja, kao i to da se poslovanje Zavoda nastavlja po Zakonu o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja u FBiH kao „lex specialis“ propisa.

²⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 13/18

²⁵ „Sl. novine FBiH“, br. 35/19 (sastav Povjerenstva: predsjedavajući i jedan član ispred Federalnog ministarstva rada i socijalne politike, jedan član ispred Ureda Premijera FBiH i po dva člana ispred Federalnog zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje i Ministarstva).



Imajući u vidu ovako donesen Zaključak, Ministarstvo je uputilo Vladi FBiH Informaciju u kojoj je ukazalo na to da je ovim Zaključkom istovremeno definirano da se poslovanje Zavoda obavlja preko JRR-a i da se poslovanje nastavlja po Zakonu o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja u FBiH kao „lex specialis“ propisu (kojim je propisano da Zavod ima jedan žiro-račun), te u cilju izbjegavanja bilo kakvih dvosmislenosti ili nedoumica oko primjene propisa predložilo je da se izmijeni Zaključak od 31. 7. 2019. godine, što je i učinjeno. Zaključkom od 19. 9. 2019. godine izmijenjen je Zaključak od 31. 7. 2019. godine na način da je definirano da će se, danom stupanja na snagu Proračuna FBiH za 2020. godinu, poslovanje Zavoda nastaviti putem JRR-a FBiH. Istovremeno, sredstva zatečena na računu Zavoda prenijet će se na JRR, te će se račun Zavoda staviti u mirovanje do izmjene Zakona o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja u FBiH. Zadužen je Zavod da izmijeni ili uradi nove normativne akte kako bi se osiguralo zakonito i nesmetano finansijsko poslovanje Zavoda putem JRR-a FBiH. Obavljenom revizijom konstatirali smo da definirane aktivnosti nisu okončane, što je imalo posljedicu na uvođenje Zavoda na JRR, odnosno nije osigurano evidentiranje i praćenje prihoda i rashoda namijenjenih za isplatu mirovina i rad Zavoda sukladno važećim propisima. FMRSP je u veljači 2020. godine dostavio Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju (u daljnjem tekstu: Nacrt o izmjenama i dopunama Zakona o MIO) na mišljenje Ministarstvu, a obrazac izjave o fiskalnoj procjeni dostavljen je u rujnu 2020. godine. Skrećemo pozornost na to da predloženim tekstom nisu obuhvaćene izmjene u kontekstu Zaključka Vlade FBiH od 31. 7. 2019. godine. Ministarstvo se očitovalo aktom od 9. 11. 2020. godine, u kojem je zatražilo dodatna pojašnjenja pojedinih članova Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o MIO, te sugeriralo predlagaču da razmotri mogućnost izmjena i dopuna članaka 124., 129. i 130. važećeg Zakona o MIO, kao i Zakona o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja FBiH, kako bi se Zakon uskladio s ostalim zakonima, odnosno statusom Zavoda kao proračunskog korisnika. Daljnjih aktivnosti nije bilo.

S obzirom na to da su dosadašnje aktivnosti vezane za rad Zavoda bile regulirane Zakonom o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja u FBiH,²⁶ postojala je potreba da se prije prelaska Zavoda na rizničarsko poslovanje izvrši usklađivanje propisa kako bi se jasno utvrdio status Zavoda, odnosno izvršilo usklađivanje Zakona o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja u FBiH, Zakona o proračunima u FBiH, Zakona o riznici u FBiH, kojima bi se reguliralo i evidentiranje prihoda i rashoda namijenjenih za isplatu mirovina i rad Zavoda, praćenje svih prihoda i rashoda i izvješćivanje. Obavljenom revizijom konstatirali smo da nisu uspostavljeni tehnički uvjeti za prelazak Zavoda za PIO na rizničarsko poslovanje.

Pitanje adekvatnog iskazivanja prihoda od doprinosa u Glavnoj knjizi Zavoda nije riješeno na odgovarajući način. Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o načinu uplate javnih prihoda proračuna i izvanproračunskih fondova na području FBiH,²⁷ koji je ministrica donijela u prosincu 2019. godine, definirano je da se doprinosi za mirovinsko i invalidsko osiguranje od 1. 1. 2020. godini uplaćuju na JRR, odnosno na račun javnih prihoda proračuna FBiH otvoren kod Union banke d.d. Sarajevo, a da nije propisana obveza unošenja proračunske organizacije, zbog čega su doprinosi koji su uplaćeni bez proračunske organizacije iskazani u Glavnoj knjizi riznice. Zato je Ministarstvo vršilo preknjižavanje tih prihoda u Glavnu knjigu Zavoda. Ovaj nedostatak je tako što je ministrica donijela nove izmjene i dopune Pravilnika,²⁸ koje su na snazi od 1. 1. 2021. godine, a sukladno kojima je omogućeno iskazivanje prihoda od doprinosa u Glavnoj knjizi Zavoda.

Prilikom prelaska na rizničarsko poslovanje Zavod je u početno stanje unio potraživanja od FMRSP-a (na pozicijama vremenskih razgraničenja) u iznosu od 27.317.169 KM. Iskazani iznos u cijelosti se odnosi na dug FMRSP-a prema Zavodu po temelju isplaćenih mirovina u ranijim razdobljima po povoljnijim uvjetima, i to: verificirani dug po Zakonu o izmirenju obveza FBiH prema Federalnom zavodu za mirovinsko i invalidsko osiguranje²⁹ (11.829.612 KM), neizmirene obveze za 2014. godinu (7.295.053 KM), za 2016. (4.270.554 KM) i za 2018. godinu (3.921.949 KM). Nije prezentirano na koji način će se postupiti s ovim obvezama u idućem razdoblju.

²⁶ „Sl. novine FBiH“, br. 49/00, 32/01, 18/05

²⁷ „Sl. novine FBiH“, br. 98/19

²⁸ „Sl. novine FBiH“, br. 88/20

²⁹ „Sl. novine FBiH“, br. 14/13, 91/13



Iako je Zavod prešao na rizničarsko poslovanje, isplata prava utvrđenih člankom 129. Zakona o MIO osigurava se iz proračunskih sredstava, a ne iz sredstava doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje, zbog čega je potrebno uspostaviti kontrole nad utroškom proračunskih sredstava. S ovim u vezi ističemo da evidentiranje prihoda iz Proračuna FBiH za isplatu povoljnijih mirovina više nije moguće evidentirati na način kako se to vršilo prije prelaska Zavoda na JRR, budući da se Proračunom FBiH sredstva za izmirenje mirovina, redovnih i povlaštenih, planiraju unutar razdjela Zavoda (Izvor 10). Do prelaska Zavoda na JRR, na razdjelu FMRSP-a na poziciji tekućih transfera planirana su sredstva za pokriće obveza koje proizlaze iz članka 129. Zakona o MIO. Trenutno nije osigurana diverzifikacija sredstava isplaćenih za mirovine, odnosno nije vidljivo koliko je za mirovine isplaćeno iz sredstava doprinosa (redovne mirovine), a koliko iz sredstava Proračuna (povlaštene mirovine). Ova problematika bitna je i s aspekta članka 137. Zakona o MIO, kojim je definirano da nadzor nad radom Zavoda vrši FMRSP, upravna inspekcija i Federalna uprava za inspekcijske poslove, svatko u okviru svoje nadležnosti. Kako je navedeno, trenutno nije moguće uspostaviti kontrolu nad utroškom proračunskih sredstava za isplatu prava utvrđenih člankom 129. Zakona o MIO.

Ministarstvo je u studenom 2020. godine uputilo Inicijativu Ministarstvu financija RH za posjetom, u cilju razmjene iskustava, budući da i Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje posluje u sklopu Riznice. Međutim, posjeta nije realizirana zbog okolnosti izazvanih pandemijom COVID-19.

Obavljenom revizijom konstatirali smo da u proteklom razdoblju nije izvršeno usklađivanje propisa kako bi se jasno utvrdio status Zavoda i osiguralo evidentiranje prihoda i rashoda namijenjenih za isplatu mirovina i rad Zavoda, praćenje svih prihoda i rashoda i izvješćivanje. Prilikom planiranja i izvješćivanja trebalo bi osigurati podatke o izvorima i utrošku sredstava. Iako je Zavod prešao na rizničarsko poslovanje, isplata prava utvrđenih člankom 129. Zakona o MIO osigurava se iz proračunskih sredstava, a ne iz sredstava doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. Trenutno nije moguće uspostaviti kontrolu nad utroškom proračunskih sredstava za isplatu ovih prava. Također, nije riješeno pitanje duga FMRSP-a prema Zavodu po temelju isplaćenih mirovina u ranijim razdobljima po povoljnijim uvjetima, iz sredstava doprinosa, a za koje je sredstva trebalo osigurati iz Proračuna FBiH.

Preporuke:

- *sukladno utvrđenim nadležnostima, poduzeti aktivnosti s Federalnim ministarstvom rada i socijalne politike u dijelu usklađivanja zakonske regulative i ostalih provedbenih propisa, reguliranja evidentiranja prihoda i rashoda namijenjenih za isplatu mirovina i rad Zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje i izvješćivanja;*
- *osigurati evidentiranje realiziranih proračunskih sredstava za financiranje prava utvrđenih člankom 129. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju;*
- *u suradnji s Federalnim ministarstvom rada i socijalne politike i Vladom FBiH riješiti pitanje međusobnih obveza i potraživanja nastalih u ranijem razdoblju po temelju isplaćenih mirovina po povoljnijim uvjetima, koje su isplaćene iz sredstava doprinosa, a trebalo ih je osigurati iz Proračuna FBiH.*

Središnja harmonizacijska jedinica

Zakonom o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH³⁰ i Zakonom o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH, Središnja harmonizacijska jedinica (u daljnjem tekstu: SHJ), koju je uspostavilo Ministarstvo, ovlaštena je za razvoj u oblasti unutarnje revizije i nadzor nad implementacijom svih važećih propisa o unutarnjoj reviziji, za uspostavljanje, razvoj, koordinaciju i harmonizaciju sustava financijskog upravljanja i kontrole u organizacijama javnog sektora u FBiH.

³⁰ „Sl. novine FBiH“, br. 47/08, 101/16



Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu u okviru SHJ sistematizirana su tri odsjeka za koje je predviđeno ukupno 13 radnih mjesta: Odsjek za razvoj sustava unutarnje revizije, Odsjek za razvoj financijskog upravljanja i kontrole i Odsjek za poslove certificiranja, edukacije i informiranja. U 2020. godini nije bilo aktivnosti na popunjavanju preostalih sistematiziranih radnih mjesta, i dalje je popunjeno pet radnih mjesta, uključujući rukovoditelja SHJ.

Kada je u pitanju daljnji razvoj pravnog okvira iz oblasti javnih financijskih kontrola, SHJ je, sukladno nadležnostima, u 2020. godini poduzela više aktivnosti u cilju povećanja stupnja uspostave unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole. U 2020. godini izrađen je i objavljen novi Pravilnik o kriterijima za uspostavu jedinica unutarnje revizije u javnom sektoru u FBiH,³¹ sačinjene su Smjernice za razvoj upravljačke odgovornost u javnom sektoru u FBiH koje su objavljene 16. 4. 2021. godine. SHJ je izvršila analizu i sačinila prijedlog za izmjene i dopune Zakona o javnim poduzećima u FBiH vezano za financijsko upravljanje i kontrolu i unutarnju reviziju, koji je dostavljen resornom ministarstvu zaduženom za taj zakon. Osim toga, Vlada FBiH je 22. 12. 2020. godine donijela Odluku o izradi Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru FBiH 2021. – 2027. godine, kojom je zadužila SHJ za izradu Strategije s rokom od šest mjeseci od stupanja na snagu ove odluke. Do okončanja revizije finaliziran je nacrt ove strategije.

Tijekom 2020. godine održane su praktične individualne radionice na temu izrade registra rizika za 13 korisnika, te je organiziran okrugli stol na temu „Razvoj metodologije kontrole kvalitete za unutarnje revizore“. Uz podršku Ministarstva financija Kraljevine Nizozemske održana je obuka pod nazivom „Koristi od razvoja i primjene financijskog upravljanja i kontrole u organizacijama javnog sektora – praktična iskustva Kraljevine Nizozemske“, namijenjena koordinatorima za financijsko upravljanje i kontrolu i unutarnjim revizorima. Provedena su dva ciklusa certifikacije unutarnjih revizora za javni sektor, te je certificirano 30 osoba za zvanje unutarnjeg revizora za javni sektor. Na internet-stranici Ministarstva objavljeni su ažurirani registri s 31. 12. 2020. godine (Registar unutarnjih revizora za javni sektor u FBiH i Registar koordinatora za financijsko upravljanje i kontrolu u javnom sektoru u FBiH).

Kada govorimo o koordinaciji rada jedinica unutarnje revizije u FBiH, ona podrazumijeva suradnju s jedinicama na svim razinama vlasti u FBiH (federalna, županijska i općinska razina) i imenovanim koordinatorima za FUK, kako bi se financijsko upravljanje i kontrola harmonizirali u proračunskom sustavu na razini cijele FBiH i kako bi se osigurao jednoobrazan pristup u razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrola za sredstva iz svih izvora. **Stupanj uspostave unutarnje revizije kod obveznika i dalje nije adekvatan. Sukladno Pravilniku o kriterijima za uspostavu jedinica unutarnje revizije u javnom sektoru u FBiH, 86 institucija obvezno je uspostaviti unutarnju reviziju.³² Prema prezentiranim podacima, zaključno s 31. 12. 2020. godine, Jedinica za unutarnju reviziju sistematizirana je kod 61 institucije, a kod deset institucija sistematiziran je unutarnji revizor. Od 61 institucije koja je sistematizirala jedinicu, 20 ima sistematiziranu i popunjenu jedinicu u kojoj rade najmanje dva revizora, a kod 41 institucije je sistematizirana jedinica i u njoj radi samo jedan ili nijedan revizor. Od deset institucija kod kojih je sistematiziran unutarnji revizor, u njih sedam imenovan je i unutarnji revizor. Dakle, 15 institucija uopće nije sistematiziralo jedinicu unutarnje revizije.**

SHJ je nadležna za vršenje provjere kvaliteta aktivnosti unutarnje revizije putem redovne godišnje (na temelju godišnjih izvješća unutarnje revizije) i povremene provjere (po potrebi kod korisnika javnih sredstava pregledom cjelokupnog vršenja unutarnje revizije), sukladno članku 20. Zakona o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, u svrhu prikupljanja informacija za poboljšanje metodologije i standarda rada. **Nije prezentirana dokumentacija koja bi potvrdila da je SHJ tijekom 2020. godine provodila povremene provjere kvalitete aktivnosti unutarnje revizije, na temelju kojih bi mogla inicirati i poduzimati odgovarajuće aktivnosti s ciljem efikasnijeg rukovođenja i koordiniranja unutarnjom revizijom u javnom sektoru.**

³¹ „Sl. novine FBiH“, br. 49/20

³² Struktura obveznika je sljedeća: federalna razina (19), županijska razina (10), izvanbudžetski fondovi u FBiH i županijama (18) i gradovi i općine (39).



Do okončanja revizije nije sačinjeno Godišnje konsolidirano izvješće o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u FBiH (rok za sačinjavanje ističe 31. 5. 2021. godine, odnosno do 30. 6. 2021. godine za upućivanje Vladi FBiH na razmatranje i usvajanje, sukladno članku 12. stav 3. i 4. Pravilnika o provođenju financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru u FBiH). SHJ je sačinila Godišnje konsolidirano izvješće unutarnje revizije u javnom sektoru u FBiH, sukladno članku 7. Zakona o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, i dostavila ga Ministarstvu u utvrđenom roku.

Dakle, regulatorni okvir za oblast sustava javnih unutarnjih financijskih kontrola u najvećoj mjeri je donesen, ali nedostaje odgovornosti u pogledu ostvarivanja rezultata i boljeg upravljanja sredstvima, odnosno implementacija ovog sustava u praksi još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini, što je i SHJ konstatirala u Godišnjem konsolidiranom izvješću unutarnje revizije u javnom sektoru u FBiH. Kao glavni razlozi za to u Zaključku Godišnjeg izvješća navedeni su: nesistematizirane jedinice kod uspostave unutarnje revizije obveznika, neriješena pitanja adekvatnog koeficijenta i statusa unutarnjih revizora, dislociranost jedinice za unutarnju reviziju u odnosu na ostale organizacijske jedinice, neodobravanje planova i godišnjih izvješća unutarnje revizije od rukovodstva, pa i premještaje unutarnjih revizora na druga radna mjesta u organizaciji. Dio rukovodstva i zaposlenika u javnom sektoru još uvijek nije prepoznao vrijednost funkcije unutarnje revizije koja pomaže organizaciji da ispuni svoje zakonske nadležnosti i da ostvari što bolje rezultate s ograničenim javnim sredstvima. Dakle, i dalje postoje brojne slabosti u sustavima unutarnje kontrole, odnosno u područjima koje revidira unutarnja revizija. Međutim, pozitivni efekti bez sumnje bi bili veći zapošljavanjem odgovarajućeg broja unutarnjih revizora sukladno pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu.

Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti na popunjavanju preostalih sistematiziranih radnih mjesta u SHJ, kako bi mogla svrsishodnije i efikasnije izvršavati poslove koji su joj dani u nadležnost Zakonom o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH i Zakonom o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH. Naglašavamo da je SHJ, sukladno članku 3. točka 1. i članku 16. Zakona o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH, ovlaštena za razvitak, rukovođenje i koordinaciju financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u javnom sektoru, harmonizaciju sustava financijskog upravljanja i kontrole u organizacijama javnog sektora u FBiH, ocjenu adekvatnosti i efektivnosti sustava financijskog upravljanja i kontrole u organizacijama u FBiH. Navedeno više dobiva na važnosti budući da je Zakon o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH donesen 2008. godine.

Kao i prethodnih godina, nije se posvetila dovoljna pažnja unutarnjoj reviziji kao jednom od elemenata koji, s financijskim upravljanjem i kontrolom i SHJ, čini sustav javnih unutarnjih financijskih kontrola i koji treba osigurati razumno uvjerenje da se u poslovanju korisnika javnih sredstava osiguralo zakonito, transparentno, ekonomično, efikasno i efektivno upravljanje javnim sredstvima, odnosno da unutarnje kontrole funkcioniraju adekvatno i efikasno, sukladno važećoj regulativi.

Preporuka:

- *izvršiti popunjavanje odgovarajućeg broja izvršitelja u SHJ shodno Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu, s ciljem uspostave unutarnje revizije i sustava financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru na svim razinama vlasti u FBiH, sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, Zakonu o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH i drugim propisima.*

Unutarnja revizija

Sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH i Pravilniku o kriterijima za uspostavljanje jedinice za unutarnju reviziju u javnom sektoru u FBiH, Ministarstvo je uspostavilo Jedinicu za unutarnju reviziju.



Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu sistematizirana su četiri radna mjesta, a popunjena su radna mjesta za tri izvršitelja: načelnik Jedinice za unutarnju reviziju i dva stručna savjetnika – unutarnja revizora. Jedinica za unutarnju reviziju uspostavljena je za reviziju svih organizacijskih dijelova, programa, aktivnosti i procesa Ministarstva, ali i za programe, aktivnosti i procese proračunskih korisnika koji su u nadležnosti Jedinice za unutarnju reviziju, shodno članku 10. stav 7. Pravilnika o kriterijima za uspostavljanje jedinice za unutarnju reviziju u javnom sektoru u FBiH.

Godišnjim planom rada za 2020. godinu, koji je ministrica odobrila 13. 12. 2019. godine, utvrđeni su ciljevi, obim, metodologija, trajanje i resursi potrebni za obavljanje svake pojedinačne revizije za 2020. godinu. Godišnji plan sačinjen je na temelju Strateškog plana rada za razdoblje od 2020. do 2022., koji je odobren u studenom 2019. godine. Izmjena i dopuna plana Jedinice za unutarnju reviziju izvršena je u travnju 2020. godine, uslijed novonastalih okolnosti prouzrokovanih pojavom pandemije COVID-19, te se odustalo od dvije revizije proračunskih korisnika, tako da je planirano obavljanje osam revizija, od čega četiri u Ministarstvu (javne nabave, tekući transferi, unutarnji i vanjski dug, sredstva reprezentacije) i četiri kod ostalih proračunskih korisnika (Federalna komisija za koncesije, Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Federalno ministarstvo okoliša i turizma i angažman s izražavanjem uvjerenja). **Od mapiranih procesa poslovanja u Ministarstvu, izvršena je revizija četiri, od kojih su tri s visokim i jedan sa srednjim rizikom, što potvrđuje da je fokus revidiranja bio na rizičnim područjima. Stupanj rizika planiranih revizija proračunskih korisnika ocijenjen je kao srednji i visok, ali dinamika obavljanja unutarnjih revizija kod proračunskih korisnika za koje je Jedinica nadležna još uvijek nije zadovoljavajuća, zbog čega je potrebno preispitati trenutnu metodologiju rada u kontekstu primjene revidiranja horizontalnih procesa, radi procjene sustava unutarnjih kontrola u istovrsnim procesima ili zajedničkim programima, projektima, aktivnostima koje se provode kod dvije ili više institucija. Ako uzmemo u obzir da je Jedinica unutarnje revizije obvezna vršiti reviziju 29 proračunskih korisnika, ovakav način planiranja doveo bi do toga da pojedinačni proračunski korisnici dođu na red svake sedme godine. S tim u vezi ističemo da Strateškim planom rada za razdoblje od 2020. do 2022. godine nije predviđeno revidiranje programa, aktivnosti i procesa svih proračunskih korisnika koji su u nadležnosti Jedinice (od 29 korisnika, Strateškim planom rada obuhvaćeno je njih 15).**

Godišnje izvješće o radu za 2020. godinu sačinjeno je i dostavljeno ministrici i Središnjoj harmonizacijskoj jedinici, sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru u FBiH. Jedinica za unutarnju reviziju obavila je planirane revizije shodno Godišnjem planu rada za 2020. godinu.

U izvješćima unutarnje revizije koja se odnose na Ministarstvo dano je ukupno osam preporuka, od kojih je za jednu istekao rok za realizaciju (nije provedena), a za ostalih sedam još uvijek nije. Najznačajniji nalazi odnose se na neusuglašenost Pravilnika o unutarnjim kontrolama i Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu u dijelu koji se odnosi na definirane poslove određenih radnih mjesta, kriterije za raspodjelu transfera nižim razinama vlasti, usuglašenost pomoćnih evidencija duga i konta glavne knjige, procedure prijema roba i usluga i objavu osnovnih elemenata ugovora o javnim nabavkama na internet-stranici. Nepravilnosti kod ostalih proračunskih korisnika gdje je vršena revizija odnose se na mjerljivost kriterija za dodjelu sredstava, realizaciju sredstava tekućih transfera putem interventnih sredstava i bez javnog poziva, te na usklađenost pravilnika o plaćama i naknadama s važećim propisima. Na temelju obavljenih revizija tijekom 2020. godine načelnik Jedinice za unutarnju reviziju je za revidirana područja procijenio da se sustav financijskog upravljanja i kontrole u svim značajnim segmentima provodi sukladno važećim zakonskim i podzakonskim aktima koji reguliraju revidirane oblasti, te da je uspostavljene sustave unutarnjih kontrola u određenim segmentima potrebno poboljšati.

Obavljenom revizijom konstatirali smo da je planiranje revizija Ministarstva i revizija proračunskih korisnika vršeno sukladno utvrđenim rizicima. Međutim, dinamika obavljanja unutarnjih revizija kod proračunskih korisnika još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Strateškim planom rada za razdoblje od 2020. do 2022. godine predviđeno je revidiranje programa, aktivnosti i procesa za 15, od ukupno 29 proračunskih korisnika koji su u nadležnosti Jedinice.



Preporuka:

- **poduzeti aktivnosti kako bi se pravovremeno izvršila unutarnja revizija za institucije koje su u nadležnosti Jedinice za unutarnju reviziju.**

6. PLANIRANJE, DONOŠENJE PRORAČUNA I IZVJEŠĆIVANJE

Proračunom FBiH za 2020. godinu³³ Ministarstvu su odobrena sredstva u iznosu od 1.173.427.874 KM, a Izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu³⁴ odobrena sredstva su povećana za 684.642.573 KM i iznose 1.858.070.447 KM. Najveće povećanje odnosi se na tekuće transfere i druge tekuće rashode koji su Izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu povećani za 696.708.999 KM i kapitalne transfere finansijskim institucijama koji su Izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu planirani u iznosu od 20.000.000 KM. Istovremeno, izdaci za otplate dugova smanjeni su za 30.000.000 KM.

Odobrena sredstva odnose se na: izdatke za otplate dugova (927.282.936 KM), tekuće transfere i druge tekuće rashode (748.413.999 KM), izdatke za kamate (116.356.290 KM), izdatke za materijal, sitan inventar i usluge (21.895.958 KM), kapitalne transfere (20.000.000 KM), izdatke za finansijsku imovinu (19.240.000 KM), bruto plaće i naknade (4.367.264 KM) i izdatke za nabavu stalnih sredstava (514.000 KM).

Raspoloživa sredstva Ministarstva umanjena su na poziciji „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima - Fond za stabilizaciju gospodarstva“, temeljem dvije odluke Vlade FBiH za ukupan iznos od 111.700.000 KM, i to:

- na temelju Odluke Vlade FBiH, V. broj 1342/2020 od 1. 10. 2020. godine, o preraspodjeli sredstava iz Proračuna FBiH za 2020. godinu s razdjela Federalnog ministarstva financija na razdjel Vlade FBiH umanjena je pozicija Ministarstva „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima - Fond za stabilizaciju gospodarstva“, a uvećana je pozicija Vlade FBiH „Tekuća pričuva Vlade FBiH“, u iznosu od 100.000.000 KM.³⁵
- na temelju Odluke Vlade FBiH, V. broj 1703/2020 od 18. 12. 2020. godine, o preraspodjeli sredstava iz Proračuna FBiH za 2020. godinu s razdjela Federalnog ministarstva financija na razdjel Federalnog ministarstva zdravstva umanjena je pozicija Ministarstva „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima - Fond za stabilizaciju gospodarstva“, a uvećane su pozicije Federalnog ministarstva zdravstva „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima“ i „Izdaci osiguranja, bankovnih usluga i usluga platnog prometa“, u iznosu od 11.700.000 KM.³⁶

Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica prestao je važiti 31. 7. 2020. godine, nakon čega su donesene odluke o preraspodjeli sredstava iz Proračuna FBiH za 2020. godinu, a da po navedenom nije konstatirano da je na poziciji „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima - Fond za stabilizaciju gospodarstva“ utvrđen višak sredstava koji se neće realizirati. Nadležni iz Ministarstva prezentirali su da je Vlada FBiH – putem Informacija koje su joj upućene u srpnju i rujnu 2020. godine u vezi s posljedicama djelovanja epidemije COVID-19 na gospodarstvo s aspekta primjene Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica – imala informaciju o visini do tada realiziranih sredstava. **U vezi s ovim preraspodjelama Proračuna FBiH ukazujemo na to da je člankom 23. stav 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu definirano da**

³³ „Sl. novine FBiH“, br. 99/19

³⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 28/20

³⁵ Odluka Vlade FBiH o preraspodjeli donesena je na temelju Zaključaka Vlade FBiH V. broj 1301/2020 od 24. 9. 2020. godine i V. broj 1341/2020 od 1. 10. 2020. godine, kojima je Ministarstvo zaduženo da pripremi Prijedlog odluke o preraspodjeli sredstava u ukupnom iznosu od 100.000.000 KM, a premijer FBiH da u suradnji s ministrima Federalnog ministarstva okoliša i turizma, Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije, Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalnog ministarstva zdravstva i Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, pripremi Prijedlog uredbe kojom će se utvrditi procedure i kriteriji za korištenje ovih sredstava.

³⁶ Odluka Vlade FBiH o preraspodjeli donesena je na temelju Zaključaka Vlade FBiH V. broj 1701/2020 od 18. 12. 2020. godine kojim je usvojena Informacija o plaćanju preostalog dijela finansijskih sredstava za nabavu vakcina protiv pandemije COVID-19 kroz COVAX mehanizam i zaduženo Federalno ministarstvo zdravstva da Ministarstvu uputi zahtjev za preraspodjelu ovih sredstava.



će se sredstva na ovoj poziciji koristiti za implementaciju Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica. Osim toga, nije postupljeno sukladno članku 12. Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu.

Ministarstvu je tijekom godine odobreno iz tekuće pričuve Vlade FBiH 200.000 KM (alocirano na ekonomski kod 614300 – Tekući transferi neprofitnim organizacijama), temeljem Odluke Vlade FBiH od 2. 7. 2020. godine, u svrhu uspostave sveobuhvatnijeg financijskog mehanizma za projekte iz različitih oblasti od značaja za lokalni razvoj, a radi udruživanja sa sredstvima osiguranim putem Projekta integriranog lokalnog razvoja (ILDP) i njihove dodjele jedinicama lokalne samouprave.

Ukupna raspoloživa sredstva Ministarstva za 2020. godinu, uključujući sredstva tekuće pričuve i preraspodjele proračuna, iznosila su 1.746.570.447 KM.

Ministarstvo je sačinilo Plan rada za 2020. godinu, kao i Trogodišnji plan rada za razdoblje od 2020. do 2022. godine.

Izvešće o radu za 2020. godinu dostavljeno je 21. 1. 2021. godine Federalnom zavodu za programiranje razvoja, ali ne i Generalnom sekretarijatu, što je bila obveza sukladno članku 22. Uredbe o planiranju rada i izvješćivanju o radu Vlade FBiH, federalnih ministarstava i institucija.³⁷

7. FINACIJSKA IZVJEŠĆA

Ministarstvo je sačinilo Godišnje financijsko izvješće za 2020. godinu i dostavilo ga nadležnim organima i institucijama sukladno važećim propisima i u utvrđenom roku.

U Analizi iskaza, sačinjenoj uz godišnja računovodstvena izvješća, obrazloženo je izvršenje proračuna sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna u FBiH.³⁸

Provedenom revizijom utvrdili smo da u Godišnjem izvješću o izvršenju proračuna nisu iskazane planske vrijednosti prihoda, a da su planske vrijednosti izdataka iskazane uvažavajući odobrena sredstva iz tekuće pričuve Vlade FBiH, što nije sukladno članku 7. Pravilnika o financijskom izvješćivanju i godišnjem i godišnjem obračunu proračuna u FBiH.

Preporuka:

- ***kod proračunskog izvješćivanja dosljedno se pridržavati odredbi Pravilnika o financijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna u FBiH u dijelu koji se odnosi na iskazivanje planskih vrijednosti.***

7.1 GODIŠNJE IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA

7.1.1 Prihodi i primici

U Godišnjem izvješću o izvršenju proračuna iskazani su prihodi u iznosu od 22.286.754 KM i u odnosu na prethodnu godinu manji su za 4.619.776 KM.

Ostvareni prihodi u cijelosti se odnose na neporezne prihode, od kojih se 99% odnosi na one utvrđene Zakonom o igrama na sreću³⁹ (22.069.335 KM). Zakonom je utvrđeno ukupno pet vrsta naknada, od kojih je za tri vrste definirana namjena, a raspodjela prikupljenih namjenskih sredstava vrši se sukladno Uredbi o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda ostvarenih po temelju naknada za privređivanje igara na sreću,⁴⁰ što je detaljnije obrazloženo u točki 7.1.2.3 Izvješća. Sredstva prikupljena po temelju preostale dvije naknade prihod su Proračuna FBiH.

Na 31. 12. 2020. godine namjenska sredstva iskazana su na dva podračuna otvorena u okviru Jedinstvenog računa Riznice FBiH (u daljnjem tekstu: JRR FBiH) u ukupnom iznosu od 52.485.487 KM.

³⁷ „Sl. novine FBiH“, br. 89/14, 107/14

³⁸ „Sl. novine FBiH“, br. 69/14, 14/15, 4/16, 19/18, 3/21

³⁹ „Sl. novine FBiH“, br. 48/15, 60/15

⁴⁰ „Sl. novine FBiH“, br. 89/15, 11/17



Sukladno Pravilniku o knjigovodstvu proračuna u FBiH⁴¹ i Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i Riznicu,⁴² na kratkoročno razgraničenim prihodima na 31. 12. 2020. godine iskazana su neutrošena namjenska sredstva u iznosu od 50.989.049 KM i obveze po tom temelju u iznosu od 1.496.438 KM. Najveći dio razgraničenih prihoda odnosi se na sredstva Jamstvenog fonda (47.700.435 KM) i neutrošena sredstva s namjenskog računa (Poseban transakcijski račun za prikupljanje prihoda ostvarenih od prometa Lutrije BiH) – podračuna u okviru JRR-a FBiH (3.288.614 KM), što je detaljnije obrazloženo u točki 7.2.2 Izvješća.

7.1.2 Rashodi, izdaci i financiranje

U Godišnjem izvješću o izvršenju proračuna iskazani su rashodi i izdaci u iznosu od 1.144.906.568 KM, što u odnosu na raspoloživa sredstva od 1.746.570.447 KM predstavlja izvršenje od 65,55%. Ukupni rashodi i izdaci, umanjeni za izdatke za otplate dugova i odnosne izdatke za kamate, iskazani su u iznosu od 393.875.244 KM.

Nerealizirani iznos raspoloživih sredstava (601.663.879 KM) najvećim dijelom odnosi se na tekuće transfere i druge tekuće rashode (289.993.540 KM), izdatke za otplate dugova (268.174.998 KM), izdatke za kamate (24.432.904 KM) i izdatke za ugovorene i druge posebne usluge (14.615.873 KM).

S obzirom na to da je realizacija izvršena za 34,45% manje u odnosu na raspoloživa sredstava, ne možemo potvrditi efikasnost raspolaganja proračunskim sredstvima.

Strukturu rashoda i izdataka čine: izdaci za otplate dugova (57,57%), tekući transferi i drugi tekući rashodi (30,30%), izdaci za kamate (8,03%), kapitalni transferi (1,75%), izdaci za financijsku imovinu (1,37%), izdaci za materijal i usluge (0,59%), plaće, naknade i doprinosi (0,37%) i izdaci za stalna sredstva (0,03%).

7.1.2.1 Plaće i naknade troškova zaposlenih

Bruto plaće i naknade plaća iskazane su u iznosu od 3.362.108 KM.

Prema prezentiranoj dokumentaciji koja se odnosi na pripremu mjesečnih podataka za obračun plaće, rješenja o postavljenju zaposlenika, rješenja o plaćama, evidenciju radnog vremena (šiht liste) i pojedinačne platne liste zaposlenika, konstatirali smo da se obračun plaća vrši sukladno zakonskim i drugim propisima i unutarnjim aktima Ministarstva. Utvrdili smo da je osnovna plaća zaposlenika utvrđena množenjem osnovice za plaću određene člankom 18. stav 2. Zakona o izvršavanju Proračuna FBiH za 2020. godinu u iznosu od 330 KM i koeficijenta platnog razreda koji je utvrđen sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH.⁴³ Prethodno utvrđena osnovica uvećava se za 0,5% za svaku započetu godinu mirovinskog staža zaposlenika Ministarstva, a najviše do 20%. Izvršili smo uvid u obračun plaća i naknada plaća zaposlenika za travanj, rujan i studeni 2020. godine, prilikom kojega nisu konstatirane nepravilnosti.

Naknade troškova zaposlenih ostvarene su u iznosu od 492.533 KM. Njihova struktura je sljedeća: naknade za topli obrok (237.101 KM), naknade za prijevoz s posla i na posao (89.013 KM), regres za godišnji odmor (63.377 KM), otpremnine prilikom odlaska u mirovinu (43.026 KM), naknade za odvojeni život (33.250 KM) i naknade za slučaj bolesti i smrti (26.766 KM). Uvidom u pojedinačna rješenja o naknadama utvrdili smo da su obračun i isplata naknada troškova zaposlenih vršeni sukladno podzakonskim aktima koji reguliraju pojedine vrste naknada.

Ocjenjivanje zaposlenika nije izvršeno blagovremeno i u cijelosti, budući da nisu ocijenjeni rukovodeći državni službenici, a prezentirana rješenja o ocjeni rada zaposlenika datirana su 18. 3. 2021. godine. To nije sukladno odredbama Zakona o državnoj službi u FBiH,⁴⁴ Zakona o namještenicima u organima državne službe u FBiH⁴⁵ i Pravilnika o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima

⁴¹ „Sl. novine FBiH“, br. 60/14

⁴² „Sl. novine FBiH“, br. 58/16

⁴³ „Sl. novine FBiH“, br. 45/10, 111/12, 20/17

⁴⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 4/12, 99/15, 9/17

⁴⁵ „Sl. novine FBiH“, br. 49/05

državne službe FBiH,⁴⁶ kojima je definirano da ocjenu rada rukovodećih i drugih državnih službenika utvrđuje rukovoditelj organa državne službe, a obveza ocjenjivanja definirana je u siječnju, odnosno u roku 30 dana od isteka razdoblja za koje se vrši ocjenjivanje.

Preporuka:

- **ocjenjivanje državnih službenika i namještenika vršiti u rokovima i na način utvrđen Zakonom o državnoj službi u FBiH, Zakonom o namještenicima u organima državne službe u FBiH i Pravilnikom o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe FBiH.**

7.1.2.2 Izdaci za materijal, sitan inventar i usluge

Izdaci za materijal, sitan inventar i usluge iskazani su u iznosu od 6.702.758 KM. Strukturu ovih izdataka čine: ugovorene i druge posebne usluge (6.292.085 KM), izdaci za energiju (110.633 KM), izdaci za komunikaciju i komunalne usluge (91.659 KM), izdaci za unajmljivanje imovine, opreme i nematerijalne imovine (67.603 KM), izdaci osiguranja i bankovnih usluga (51.662 KM), izdaci za tekuće održavanje (44.831 KM), izdaci za nabavu materijala i sitnog inventara (32.561 KM), izdaci za usluge prijevoza i goriva (7.991 KM) i putni troškovi (3.733 KM).

Ugovorene i druge posebne usluge iskazane su u iznosu od 6.292.085 KM. U strukturi ovih troškova najznačajniji su: zatezne kamate (4.393.907 KM), troškovi usluga prodaje administrativnih taksi (464.719 KM), izdaci za hardverske i softverske usluge (364.151 KM), troškovi spora (341.698 KM), izdaci za ugovore o djelu (133.219 KM), naknade za rad članovima povjerenstava (64.650 KM) i ostale nespomenute usluge (380.167 KM).

Izdaci za zatezne kamate, iskazani u iznosu od 4.393.907 KM, najvećim dijelom odnose se na: zatezne kamate po temelju sudskih presuda vezanih za civilne invalidnine, civilne žrtve rata, materijalnu i nematerijalnu štetu, kao i po tužbama pravnih osoba (4.085.198 KM) i zatezne kamate na glavnice iz sudskih presuda po temelju ratnih potraživanja (217.245 KM). Pojedinačno najveći iznos (3.412.512 KM glavnice i 3.412.512 KM zatezne kamate) odnosi se na Rješenje o izvršenju od 27. 1. 2020. godine za materijalnu štetu tužitelju fizičkoj osobi na ime izgubljene dobiti (Federalno ministarstvo obrane - Vlada FBiH kao pravni sljednik). Isključiva nadležnost za provedbu rješenja o izvršenju u nadležnosti je poslovne banke kod koje je otvoren glavni račun. Shodno Zakonu o izvršnom postupku,⁴⁷ banka naplatu obavlja redom, prema vremenu dostave rješenja o izvršenju, ako zakonom nije drugačije određeno. Nadležnost Ministarstva u ovom slučaju je samo da dostavi banci pregled do kojeg iznosa proračunom odobrenih sredstava banka može vršiti realiziranje rješenja o izvršenju.

Troškovi usluga prodaje administrativnih taksi, iskazani u iznosu od 464.719 KM, odnose se na usluge prodaje obrazaca mjenica i federalnih upravnih biljega na šalterima Financijsko-informatičke agencije, sukladno Ugovoru o distribuciji mjenica i federalnih upravnih taksi/biljega od 31. 12. 2018. godine. Za izvršene usluge Financijsko-informatička agencija ispostavlja račun u visini od 10% od sredstava ostvarenih prodajom mjenica i upravnih taksi/biljega.

Izdaci za ugovore o djelu iskazani su u neto iznosu od 133.219 KM. S dvije osobe zaključeno je po pet ugovora o djelu, a s jednom tri ugovora o djelu, ukupne neto vrijednosti 26.819 KM, za poslove iz nadležnosti Sektora za upravljanje dugom, Sektora za proračun i javne rashode i Sektora za gospodarske financije. Nakon provedenog javnog natječaja, osobe koje su angažirane temeljem ovih ugovora o djelu zasnovale su radni odnos s Ministarstvom. Osim toga, za dvije osobe zaključeni su ugovori o djelu ukupne neto vrijednosti 16.500 KM za poslove koji su utvrđeni Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu. Navedeno ukazuje da je za redovne poslove koji su utvrđeni Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu vršeno angažiranje vanjskih suradnika temeljem ugovora o djelu, iako je angažiranje na ovim poslovima trebalo vršiti sukladno Zakonu o državnoj službi u FBiH, Zakonu o namještenicima u organima državne službe u FBiH i Zakonu o radu.⁴⁸

⁴⁶ „Sl. novine FBiH“, br. 30/20

⁴⁷ „Sl. novine FBiH“, br. 32/03, 52/03, 33/06, 39/06, 39/09, 35/12, 46/16

⁴⁸ „Sl. novine FBiH“, br. 26/16, 89/18



U okviru izdataka za samostalne djelatnosti i povremenog samostalnog rada sadržane su i neto naknade za rad Odbora za javni nadzor u iznosu od 32.500 KM. Temeljem članka 7. stav 3. Zakona o plaćama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja institucija FBiH i javnih poduzeća u većinskom vlasništvu FBiH,⁴⁹ a u vezi s odredbama članka 66. Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH, propisano je da javni nadzor nad Revizorskom komorom FBiH, društvima za reviziju i ovlaštenim revizorima provodi Odbor za javni nadzor.

Također, zaključena su četiri ugovora o djelu sa stručnim osobama, neovisnim ekspertima tehničke struke u 2016. godini, na temelju Zaključka Vlade FBiH V. br. 648/2016 kojim je dana suglasnost Ministarstvu za zaključivanje ovih ugovora o djelu, počevši od 1. 3. 2016. godine na razdoblje za koje postoji potreba za njihov angažman, u nedostatku državnih službenika tehničke struke u ovoj oblasti, a sukladno članku 14. stav 4. Zakona o fiskalnim sustavima.⁵⁰ U tijeku 2020. godine temeljem ovih ugovora o djelu isplaćena je neto naknada u ukupnom iznosu od 15.600 KM.

Naknade za rad članovima povjerenstava, iskazane u neto iznosu od 64.650 KM, najvećim dijelom odnose se na isplate naknada članovima Povjerenstva za verifikaciju računa stare devizne štednje (15.080 KM), Stalnog povjerenstva za provođenje postupka certifikacije unutarnjih revizora za javni sektor (13.240 KM), Stalnog povjerenstva za provođenje postupaka javne nabave roba, vršenja usluga, te izvođenja radova (9.400 KM), popisnim povjerenstvima za popis za 2019. godinu (4.160 KM), Povjerenstva za Program javnih investicija FBiH (4.680 KM), Odbora za javni nadzor (2.200 KM) i Povjerenstva za nadzor nad štampanjem federalnih upravnih markica i mjenica (2.000 KM).

Članovi povjerenstva su uglavnom bili zaposlenici Ministarstva, a isplate naknada za rad vršene su pozivajući se na Uredbu o načinu osnivanja i utvrđivanju visine naknade za rad radnih tijela osnovanih od strane Vlade FBiH i rukovoditelja Federalnih organa državne službe.⁵¹ Na naknade koje su isplaćene članovima povjerenstava obračunat je porez na dohodak po stopi 10%, doprinos za mirovinsko i invalidsko osiguranje po stopi od 6%, zdravstveno osiguranje po stopi od 4% i naknada za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća po stopi od 0,5%.

Naknade članovima povjerenstava koji su zaposlenici Ministarstva nisu imale tretman plaće, što nije sukladno člancima 10. i 27. Zakona o porezu na dohodak,⁵² članku 8. Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dohodak,⁵³ kao ni odredbama članka 10. i 11. Zakona o doprinosima⁵⁴ i odredbama članka 17. do 20. Pravilnika o načinu obračunavanja i uplate doprinosa.⁵⁵

Ostale nespomenute usluge, iskazane u iznosu od 380.167 KM, najvećim dijelom u iznosu od 351.811 KM odnose se na usluge verifikacije stare devizne štednje i usluge emisije vrijednosnih papira Financijsko-informatičke agencije.

Preporuke:

- ***poreze i doprinose na naknade za rad zaposlenika u povjerenstvima obračunavati kao oporezivi prihod od nesamostalne djelatnosti, sukladno važećim propisima;***
- ***angažiranje zaposlenika na poslovima utvrđenim Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu vršiti sukladno važećim propisima.***

7.1.2.3 Tekući transferi i drugi tekući rashodi

Tekući transferi i drugi tekući rashodi iskazani su u iznosu od 346.920.459 KM. Struktura tekućih transfera i drugih tekućih rashoda je sljedeća: tekući transferi drugim razinama vlasti (321.123.974 KM), tekući transferi neprofitnim organizacijama (2.833.816 KM) i drugi tekući rashodi (22.962.669 KM).

⁴⁹ „Sl. novine FBiH“, br. 12/09

⁵⁰ „Sl. novine FBiH“, br. 81/09

⁵¹ „Sl. novine FBiH“, br. 48/14, 77/14, 97/14, 58/15

⁵² „Sl. novine FBiH“, br. 10/08, 9/10, 44/11, 7/13, 65/13

⁵³ „Sl. novine FBiH“, br. 67/08, 4/10, 86/10, 10/11, 53/11, 20/12, 27/13, 71/13, 90/13, 45/14, 52/16, 59/16

⁵⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 1/02, 17/06, 14/08, 91/15, 104/16

⁵⁵ „Sl. novine FBiH“, br. 64/08, 81/08, 98/15, 6/17, 38/17



Tekući transferi drugim razinama vlasti, iskazani u iznosu od 321.123.974 KM, odnose se na tekuće transfere: županijama (200.000.000 KM), drugim razinama vlasti – Fond za stabilizaciju gospodarstva (90.934.169 KM), jedinicama lokalne samouprave (30.000.000 KM), Vijeću za državnu pomoć (151.000 KM), Fiskalnom vijeću BiH (23.500 KM) i Koordinacijskom odboru Središnje harmonizacijske jedinice BiH (15.305 KM).

Tekući transferi županijama

Izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 200.000.000 KM na poziciji „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima – Sredstva iz RFI aranžmana s MMF-om“.⁵⁶ Člankom 23. stav 6. Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu definirano je da će se sredstva na ovoj poziciji koristiti na temelju Odluke o utvrđivanju kriterija i raspodjele sredstava koju donosi Vlada FBiH.

Vlada FBiH je 2. 7. 2020. godine donijela Odluku o utvrđivanju kriterija raspodjele sredstava utvrđenih Proračunom FBiH za 2020. godinu Federalnom ministarstvu financija s pozicije „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima – Sredstva iz RFI aranžmana s MMF-om“, kojom je definirano da se za raspodjelu 200.000.000 KM na ime dodjele financijske pomoći proračunima županija u sanaciji posljedica nastalih uslijed proglašene pandemije COVID-19, kao kriterij za raspodjelu koristi broj stanovnika prema Popisu stanovništva, kućanstava i stanova u BiH iz 2013. godine⁵⁷ uz primjenu pondera dva za Posavsku županiju i Bosansko-Podrinjski kanton. Točkom III. Odluke propisano je da će Vlada FBiH posebnom odlukom utvrditi iznose sredstava koje će doznačiti pojedinim županijama, te način izvješćivanja o utrošenim sredstvima.

Vlada FBiH je 29. 7. 2020. godine donijela Odluku o raspodjeli sredstava utvrđenih Proračunom FBiH za 2020. godinu Federalnom ministarstvu financija s pozicije „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima – Sredstva iz RFI aranžmana s MMF-om“, kojom se utvrđuje raspodjela sredstava županijama s pojedinačnim iznosima kako slijedi:

R. br.	Županija	Broj stanovnika	% udjela	Ponder	Iznos
1	2	3	4	5	6
1.	Tuzlanski kanton	445.028	19,46%	1	38.928.152
2.	Kanton Sarajevo	413.593	18,09%	1	36.178.423
3.	Zeničko-dobojski kanton	364.433	15,94%	1	31.878.226
4.	Unsko-sanski kanton	273.261	11,95%	1	23.903.093
5.	Srednjobosanski kanton	254.686	11,14%	1	22.278.273
6.	Hercegovačko-neretvanska županija	222.007	9,71%	1	19.419.727
7.	Županija Zapadnohercegovačka	94.898	4,15%	1	8.301.059
8.	Posavska županija	43.453	3,80%	2	7.601.971
9.	Hercegbosanska županija	84.127	3,68%	1	7.358.882
10.	Bosansko-podrinjski kanton	23.734	2,08%	2	4.152.192
	Ukupno	2.219.220	100,00%		200.000.000

Točkom III. Odluke propisano je da korisnici sredstava imaju obvezu dostaviti Ministarstvu Izvješće o utrošku sredstava najkasnije do 30. 6. 2021. godine, a točkom IV. definirano je da će Vlada FBiH s korisnicima sredstava zaključiti pojedinačne ugovore o dodjeli i korištenju sredstava, kojima će se regulirati međusobna prava i obveze. Odlukom je ovlaštena ministrica da u ime Vlade FBiH potpiše ugovore o dodjeli i korištenju ovih sredstava.

⁵⁶ Instrument za brzo financiranje Međunarodnog monetarnog fonda.

⁵⁷ „Sl. glasnik BiH“, br. 60/16



Ministarstvo je sa županijama zaključilo Ugovore o dodjeli potpore iz Proračuna FBiH u razdoblju od 30. 7. do 11. 8. 2020. godine. Uzorkom je obuhvaćeno 45% odobrenih i dodijeljenih sredstava (Tuzlanski kanton, Zeničko-dobojski kanton, Posavska županija, Hercegbosanska županija i Bosansko-podrinjski kanton). Člankom 2. zaključenih ugovora definirano je da se korisnik obvezuje dodijeljena sredstva namjenski utrošiti, primjenjujući relevantne zakone i propise, posebno poštujući i dajući prednost ukupnoj namjeni dodijeljenih sredstava utvrđenih Odlukom Vlade FBiH od 29. 7. 2020. godine. Istim člankom pripisana je i obveza korisnika da Ministarstvu dostavi izvješće o namjenskom utrošku sredstava, koji uz narativni opis mora sadržavati izjavu o namjenskom utrošku sredstava i financijsko izvješće, na propisanim obrascima koji su dio ugovora, najkasnije do 30. 6. 2021. godine, uključujući dokaz o odljevu sredstava s korisnikovog računa u obliku kopije bankovnog izvoda. Člankom 3. Ugovora definirano je da je korisnik, u slučaju da do 30. 6. 2021. godine ne dostavi Izvješće sačinjeno sukladno članku 2. Ugovora, obavezan vratiti cjelokupni iznos sredstava najkasnije do 31. 7. 2021. godine, zajedno sa zakonskim zateznim kamatama počevši od dana isplate sredstava korisniku pa sve do povrata. Korisnik se obvezuje da će sva neutrošena ili nenamjenski utrošena sredstva vratiti i uplatiti na račun Ministarstva najkasnije do 31. 7. 2021. godine.

Sredstva su doznačena županijama u razdoblju od 11. 8. do 20. 8. 2020. godine. S obzirom na to da su korisnici imali dosta upita vezano za namjensko korištenje i pravdanje namjenskog utroška sredstava, Ministarstvo je 15. 9. 2020. godine gradovima i općinama dostavilo Informaciju u vezi s provedbom Ugovora, u kojoj su dana detaljnija pojašnjenja o namjenskom korištenju i pravdanju utroška sredstava, sukladno zaprimljenim upitima. Do okončanja revizije nijedna županija nije dostavila Izvješće o namjenskom utrošku sredstava.

Tekući transferi drugim razinama vlasti – Fond za stabilizaciju gospodarstva

Izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 488.207.999 KM na poziciji „Tekući transferi drugim razinama vlasti – Fond za stabilizaciju gospodarstva“. Člankom 23. stav 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu definirano je da će se sredstva na ovoj poziciji koristiti za implementaciju Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica.

Zakonom o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica, koji je stupio na snagu 8. 5. 2020. godine, propisane su mjere za ublažavanje ekonomskih posljedica izazvanih pojavom pandemije COVID-19 na području FBiH (subvencioniranje doprinosa za obvezna osiguranja, obračun i plaćanje zatezne kamate na javne prihode, ukidanje obveze plaćanja akontacije poreza na dobit, ukidanje obveze plaćanja akontacije poreza na dohodak od samostalne djelatnosti, prekid obračuna zateznih kamata na zakašnjenja plaćanja u dužničko-vjerovničkim odnosima, prekid prinudne naplate, održavanje stabilnosti pojedinih isplata, odgoda primjene propisa za vrijeme trajanja stanja nesreće u FBiH, te uspostava Jamstvenog fonda).

Subvencioniranje doprinosa za obvezna osiguranja uređeno je člankom 4. Zakona, na način da se subvencioniranje vrši iz sredstava Proračuna, poslovnim subjektima iz članka 4. stav 2. i članaka 5. i 6. Zakona, u iznosu od 244,85 KM mjesečno po svakom zaposlenom (135,70 KM usmjerava se mirovinsko-invalidsko osiguranje, 97,35 KM za zdravstveno osiguranje i 11,80 KM za nezaposlenost), počevši od obračuna i isplate bruto plaće za travanj 2020. godine i svaki idući mjesec, uključujući i obračun i isplatu plaće i za mjesec nakon prestanka stanja nesreće, ukoliko u mjesecu za kojega se vrši obračun plaće imaju pad ostvarenog prometa 20% i više u odnosu na ostvareni promet u istom mjesecu 2019. godine i uz uvjet da su izmirili obveze za doprinose i porez na dohodak uz isplaćene plaće zaključno s veljačom 2020. godine.

Za samostalne poduzetnike i poslovne subjekte u niskoakumulativnim djelatnostima za koje su propisane osnovice manje od najniže bruto plaće subvencioniranje doprinosa vrši se u visini iznosa doprinosa utvrđenih na propisane mjesečne osnovice za tekuću godinu. Stanje nesreće prouzročeno pojavom pandemije COVID-19 na području FBiH proglašeno je Odlukom Vlade FBiH od 16. 3. 2020.



godine.⁵⁸ Člankom 16. Zakona definirano je da Zakon prestaje važiti istekom 60 dana od dana proglašenja prestanka stanja nesreće. Stanje nesreće uzrokovano pojavom pandemije COVID-19 na području FBiH prestalo je 31. 5. 2020. godine, sukladno Odluci Vlade FBiH od 29. 5. 2020. godine.⁵⁹

Utvrđivanje prava na subvencioniranje doprinosa vršila je Porezna uprava FBiH, koja je Ministarstvu dostavljala rekapitulacije na razini mjeseca, na temelju kojih je Ministarstvo pripremalo prijedloge odluka o davanju suglasnosti za izdvajanje sredstava za subvencioniranje doprinosa. Na prijedlog Ministarstva, Vlada FBiH je donijela odluke o davanju suglasnosti za izdvajanje sredstava utvrđenih Proračunom FBiH za 2020. godinu za subvencioniranje doprinosa za obvezna osiguranja kojima je dana suglasnost za izdvajanja sredstava u ukupnom iznosu od 90.934.169 KM.⁶⁰ Ministarstvo je u ime i za račun poslovnih subjekata vršilo uplate doprinosa na račune nositelja osiguranja. Isplate subvencioniranih doprinosa vršene su sukcesivno, po donošenju odluka Vlade FBiH. Prva isplata doprinosa izvršena je za travanj 2020. godine u srpnju 2020. godine, odnosno dva mjeseca od stupanja na snagu Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica. Posljednja isplata doprinosa izvršena je u siječnju 2021. godine (razlika doprinosa za travanj, svibanj i lipanj 2020. godine, koja je uključivala i cjelokupne doprinose za nositelje osiguranja u Republici Srpskoj i Brčko distriktu, koji prethodno nisu bili odobreni ni uplaćeni zbog toga što je trebalo izvršiti nadogradnju informacijskog sustava Porezne uprave FBiH). Prvobitno utvrđeni rokovi za podnošenje zahtjeva za subvencioniranje doprinosa produženi su budući da Porezna uprava FBiH nije blagovremeno pripremila podzakonske akte koji se tiču provedbe ovog Zakona, zbog čega su se subvencije za isti mjesec odobravale u više navrata. Tako su Ministarstvu dostavljene četiri rekapitulacije za travanj, tri rekapitulacije za svibanj i dvije rekapitulacije za lipanj, te po jedna rekapitulacija za fondove Republike Srpske i Brčko distrikta za travanj, svibanj i lipanj. Prema evidenciji Porezne uprave FBiH, 61.898 poslovnih subjekata podnijelo je zahtjev za subvencioniranje, a ono je odobreno za 58.470 KM poslovnih subjekata, dok broj zaposlenih kojima su odobrene subvencije iznosi 401.649.

Struktura subvencioniranih doprinosa po nositeljima osiguranja je sljedeća: Zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje FBiH (50.397.433 KM), Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH (3.687.951 KM), županijski zavodi za zdravstveno osiguranje (31.902.051 KM), Federalni zavod za zapošljavanje (1.314.760 KM), županijske službe za zapošljavanje (3.014.453 KM) i fondovi Republike Srpske i Brčko distrikta (617.521 KM).

Ministarstvo je u srpnju i rujnu 2020. godine izvijestilo Vladu FBiH, temeljem Zaključka Vlade FBiH od 23. 7. 2020. godine, a vezano za postupanje po zahtjevu Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, o posljedicama djelovanja epidemije COVID-19 na gospodarstvo, s aspekta primjene Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica, pojedinih grana gospodarstva, stanja zaposlenih i stanja u zdravstvu FBiH. Vlada FBiH je izviještena u vidu Informacije (Informacija nije sadržavala prijedloge) u vezi posljedica djelovanja epidemije COVID-19 na gospodarstvo, s aspekta primjene Zakona, kojom su obuhvaćeni podaci o realiziranom subvencioniranju doprinosa, informacije o prinudnim naplatama, evidentiranom prometu putem fiskalnih uređaja, stanju zaposlenosti, ostvarenju javnih prihoda i uspostavi Jamstvenog fonda. Vlada FBiH je objedinila informacije Ministarstva s informacijama ostalih institucija, koje su sukladno zaključku Vlade FBiH zadužene za izvješćivanje, i uputila ih Parlamentu FBiH na usvajanje i razmatranje. Predstavnički dom Parlamenta FBiH je 9. 12. 2020. godine razmatrao i usvojio Informaciju Vlade FBiH. **Podaci prezentirani u Informacijama Ministarstva jasno ukazuju da je već tada bilo primjereno, opravdano i potrebno poduzeti odgovarajuće analize i aktivnosti s ciljem preispitivanja implementacije Zakona, odnosno aktivnosti koje bi za posljedicu imale obuhvat većeg broja subjekata trenutnim mjerama i/ili uvođenje novih mjera. To više dobiva na važnosti jer je Zakon prestao važiti 31. 7. 2020. godine.**

Obavljenom revizijom konstatirali smo da Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica nije realiziran sukladno planiranim sredstvima. Za implementaciju Zakona osigurana su sredstva u iznosu od 488.207.999 KM, a realizirano je tek 18,63% (90.934.169 KM), i to samo za

⁵⁸ „Sl. novine FBiH“, br. 21/20

⁵⁹ „Sl. novine FBiH“, br. 34/20

⁶⁰ Izdvajanja su odobrena sljedećim odlukama Vlade FBiH: V. br. 985/2020, V. br. 1139/2020, V. br. 1783/2020.



subvencioniranje doprinosa za obvezna osiguranja. Iako je Zakonom o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu definirano da će se sredstva na poziciji „Tekući transferi drugim razinama vlasti – Fond za stabilizaciju gospodarstva“ koristiti za implementaciju Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica, utvrdili smo da je dio sredstava u ukupnom iznosu od 111.700.000 KM preraspodijeljen za druge namjene (100.000.000 KM preraspoređeno je u tekuću pričuvu Vlade FBiH i 11.700.000 KM preraspoređeno je Federalnom ministarstvu zdravstva, temeljem odluka Vlade FBiH o preraspodjelama sredstava iz Proračuna FBiH), i to nakon prestanka važenja Zakona o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica, što je detaljnije obrazloženo u točki 6. Izvješća. Nakon izvršenih preraspodjela na ovoj poziciji, ostalo je neiskorišteno 285.573.830 KM. Nije prezentirano da je Ministarstvo, u suradnji s Vladom FBiH, poduzimalo aktivnosti s ciljem većeg doprinosa ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica, odnosno većeg obuhvata gospodarskih subjekata, što bi za posljedicu imalo veću realizaciju odobrenih sredstava na poziciji „Tekući transferi drugim razinama vlasti – Fond za stabilizaciju gospodarstva“. S obzirom na ovako malu realizaciju u odnosu na raspoloživa sredstva, kao i na to da je Zakon prestao važiti 31. 7. 2020. godine, smatramo da je trebalo poduzeti aktivnosti kako bi se raspoloživa sredstva iskoristila namjenski.

Tekući transferi jedinicama lokalne samouprave

Izmjenama i dopunama Proračuna FBiH za 2020. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 30.000.000 KM na poziciji „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima – županije i općine“. Člankom 23. stav 6. Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu definirano je da će se sredstva na ovoj poziciji koristiti na temelju Odluke o utvrđivanju kriterija raspodjele sredstava županijama i općinama koju donosi Vlada FBiH.

Vlada FBiH je 2. 7. 2020. godine donijela Odluku o utvrđivanju kriterija raspodjele sredstava utvrđenih Proračunom FBiH za 2020. godinu Federalnom ministarstvu financija s pozicije „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima – županije i općine“ općine i gradovi. Točkom I. Odluke definirano je da se njome utvrđuju kriteriji raspodjele ukupno odobrenih sredstava na ovoj poziciji u iznosu od 30.000.000 KM, dok je točkom II. Odluke definirano da se sredstva iz točke I. raspoređuju na sljedeći način: 10.000.000 KM dodjeljuje se po principu solidarnosti svim gradovima i općinama u jednakom iznosu od 125.000 KM, na ime financijske pomoći proračunu u sanaciji posljedica nastalih uslijed proglašene pandemije COVID-19, a 20.000.000 KM dodijelit će se gradovima i općinama za sufinanciranje projekata/zahtijeva/inicijativa na temelju javnog poziva. Dakle, iako Odluka u nazivu nosi utvrđivanje kriterija, te je točkom I. definirano da se njome utvrđuju kriteriji raspodjele sredstava, oni nisu utvrđeni Odlukom. Odlukom su definirane oblasti iz kojih će se sufinancirati projekti, kao i da će Vlada FBiH objaviti javni poziv za podnošenje prijava za sufinanciranje. Točkom V. Odluke definirano je da će Vlada FBiH formirati Povjerenstvo koje će vršiti pregled i ocjenjivanje dostavljenih prijava i na temelju toga sačiniti prijedlog korisnika ovih sredstava, na temelju kojega će Ministarstvo pripremiti odluku i dostaviti Vladi FBiH, koja će posebnom odlukom utvrditi konačne iznose sredstava koji će se doznačiti pojedinim gradovima i općinama, te način izvješćivanja o utrošenim sredstvima. Za realizaciju Odluke zaduženo je Ministarstvo, sukladno točki VI. Odluke.

Javni poziv, koji je Vlada FBiH na prijedlog Ministarstva objavila na svojoj internet-stranici i u dnevnim novinama 3. i 4. 7. 2020. godine, bio je otvoren do 14. 7. 2020. godine. Njime je definirano da prijavu mogu podnijeti jedinice lokalne samouprave (moguće dostaviti više od jednog zahtjeva), a prednost će imati projekti koji su visokog stupnja zrelosti i prioritetni su za implementaciju u jedinicama lokalne samouprave, te doprinose boljem kvalitetu života. Nije definirano kako se ovo dokazuje i utvrđuje, odnosno nije definirana dokumentacija temeljem koje bi se utvrdilo navedeno. Opći kriteriji, utvrđeni Javnim pozivom, više imaju karakter obvezne dokumentacije koja bi bila temelj za ocjenu formalno-pravne ispravnosti prijave: čitko popunjena, potpisana i ovjerena prijava na obrascu koji je dostupan na Internet-stranici Vlade FBiH, preporuka o realizaciji projekta – ukoliko postoji (nije definirano čija preporuka je relevantna) i kopija predračuna koji odgovara vrijednosti zahtjeva ili ostala dokumentacija iz koje je vidljiva ukupna vrijednost projekta. Javnim pozivom utvrđeni su i posebni kriteriji: Izjava o sufinanciranju s dokazima (sufinanciranje iz vlastitih i drugih izvora), projektno-



tehnička dokumentacija (najviša razina dokumentacije koju podnositelj zahtjeva posjeduje) i zrelost projekta – faza projekta i očekivani rezultati. Kod posebnog kriterija „projektno-tehnička dokumentacija“ u Javnom pozivu navedeno je: „Nije potrebno dostavljati cjelokupne projekte, te je potrebno kopirati Naslovnu stranicu i konkretni predračun radova koji odgovara vrijednosti zahtjeva.“, a za posebni kriterij „zrelost projekta“ definirane su moguće faze projekta, te da se očekivani rezultati mogu dostaviti u posebnoj izjavi ili će se vrednovati na temelju izjava iz posebnih kriterija ili iz podataka sadržanih u projektnoj dokumentaciji, idejnom i glavnom projektu (upitno je kako će se ocijeniti zrelost projekta iz podataka sadržanih u idejnom ili glavnom projektu ako je unaprijed definirano da nije potrebno dostavljati cjelokupne projekte). **Na ovaj način definirana dokazna dokumentacija ukazuje na netransparentnost i ostavlja prostora za moguća subjektivna postupanja prilikom pregleda i ocjene određenih projekata.**

Rješenjem o imenovanju Povjerenstva za dodjelu sredstava općinama i gradovima iz Proračuna FBiH od 2. 7. 2020. godine Vlada FBiH imenovala je interresorno Povjerenstvo za dodjelu sredstava.⁶¹ Točkom II. Rješenja definirano je da Povjerenstvo ima zadatak da izvrši pregled i ocjenjivanje dostavljenih projekata i na temelju toga sačini prijedlog korisnika sredstava na temelju kojega će Ministarstvo pripremiti odluku i dostaviti je Vladi FBiH na razmatranje. **Skrećemo pozornost na to da nigdje nije definiran nadzor nad radom ovog Povjerenstva, kao i na to da u Povjerenstvo nije imenovan predstavnik Ministarstva. Povjerenstvo je donijelo svoj Poslovnik o radu i Procedure za izbor potencijalnih korisnika za dodjelu sredstava 16. 7. 2020. godine, u kojima je posebne kriterije razradilo na potkriterije za koje je utvrđen broj bodova koje nose. Ukazujemo na poseban kriterij „zrelost projekta – faza projekta i očekivani rezultati“, koji nije mjerljiv i za koji nije jasno definirana dokazna dokumentacija. Procedurama za izbor potencijalnih korisnika dodijeljenih sredstava za ovaj kriterij definirano je da će prednost imati projekti visokog stupnja zrelosti i prioritetni za implementaciju, projekti kojima će ciljana grupa imati direktnu korist, odnosno da trebaju izravno doprinosti boljem kvalitetu života građana. Ocjenjivanje ovog kriterija vršio je svaki član povjerenstva posebno, pri čemu je davao ocjenu od 1 do 5 i zbroj svih ocjena dao je ukupan broj bodova za konkretnu aplikaciju po ovom kriteriju, što znači da je minimalan broj bodova bio 5, a maksimalan 25. Navedeno više dobiva na važnosti budući da maksimalan broj bodova za ovaj poseban kriterij čini trećinu ukupnih mogućih bodova za konkretnu aplikaciju, te da iznos odobrenih sredstava zavisi od broja dodijeljenih bodova, a bodovanje je uspostavljeno tako da se samo zbog jednog boda korisniku moglo odobriti i do 25.000 KM/40.000 KM/100.000 KM više sredstava. Uvidom u uzorkovane aplikacije nismo se mogli uvjeriti na temelju čega su dodijeljeni bodovi za ovaj poseban kriterij. Ocjena je zasnovana na subjektivnoj procjeni članova povjerenstva. Osim toga, konstatirali smo da za najveći broj projekata nisu dostavljeni cjelokupni projekti, nego samo naslovna stranica i stranica s predračunom radova, kako je i definirano u Javnom pozivu.**

Povjerenstvo je na temelju izvršenog bodovanja prijava koje su ispunile opće kriterije sačinilo Prijedlog rang-liste potencijalnih korisnika s predloženim iznosima dodjele sredstava i dostavilo ga Ministarstvu na razmatranje, u sklopu svog Izvješća o radu od 27. 7. 2020. godine. Zbog velikog broja projekata koje su dostavili pojedini gradovi i općine, imajući u vidu potrebu ravnopravnije regionalne zastupljenosti i ravnomjernije raspodjele sredstava na gradove i općine, Povjerenstvo je u Izvješću o radu preporučilo Ministarstvu da se s područja jednog grada/općine sufinancira maksimalno tri projekta, a da se prag prolaznosti ograniči određenim minimalnim brojem bodova. U Izvješću o radu predložen je bodovni prag prolaznosti i model raspodjele sredstava prema broju bodova, na temelju kojega su predloženi iznosi raspodjele sredstava. Ministarstvo je na temelju Prijedloga rang-liste potencijalnih korisnika s predloženim iznosima dodjele sredstava sačinilo Prijedlog odluke o raspodjeli sredstava i uputilo ga Vladi FBiH.

⁶¹ Sastav Povjerenstva: predsjedavajući ispred Federalnog ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica i četiri člana ispred Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalnog ministarstva prostornog uređenja, Federalnog ministarstva okoliša i turizma i Vlade FBiH. Tajnik Povjerenstva imenovan je ispred Vlade FBiH.



Vlada FBiH je 29. 7. 2020. godine donijela Odluku o raspodjeli sredstava utvrđenih Proračunom FBiH za 2020. godinu Federalnom ministarstvu financija s pozicije „Tekući transferi drugim razinama vlasti i fondovima – županije i općine“ općine i gradovi, kojom se utvrđuje raspodjela 30.000.000 KM na ime dodjele financijske pomoći proračunima gradova i općina u sanaciji posljedica nastalih uslijed proglašene pandemije COVID-19 i za sufinanciranje projekata/zahtjeva/inicijativa, s pojedinačnim iznosima. Svakom gradu i općini dodijeljeno je 125.000 KM kao pomoć proračunu u sanaciji posljedica nastalih uslijed proglašene pandemije COVID-19 i određeni iznos sredstava po Javnom pozivu za sufinanciranje projekata. Točkom III. Odluke zaduženi su korisnici da Ministarstvu dostave Izvješće o utrošku sredstava do 30. 6. 2021. godine, a točkom IV. definirano je da će Vlada FBiH s korisnicima sredstava zaključiti pojedinačne ugovore o dodjeli i korištenju sredstava, kojima će se regulirati međusobna prava i obveze. Odlukom je ovlaštena ministrica da u ime Vlade FBiH potpiše ugovore o dodjeli i korištenju ovih sredstava.

Ministarstvo je s gradovima i općinama zaključilo ugovore o dodjeli potpore iz Proračuna FBiH u razdoblju od 30. 7. do 6. 8. 2020. godine. Uzorkom je obuhvaćeno deset gradova i općina kojima je dodijeljeno ukupno 4.504.803 KM (1.250.000 KM za sanaciju posljedica nastalih uslijed proglašene pandemije COVID-19 i 3.254.803 KM za sufinanciranje 19 projekata).⁶² Člankom 2. zaključenih ugovora definirano je da se korisnik obvezuje dodijeljena sredstva namjenski utrošiti, primjenjujući relevantne zakone i propise, posebno poštujući i dajući prednost ukupnoj namjeni dodijeljenih sredstava utvrđenih Odlukom Vlade FBiH od 29. 7. 2020. godine. Istim člankom propisana je i obveza korisnika da Ministarstvu dostavi izvješće o namjenskom utrošku sredstava, koji uz narativni opis mora sadržavati izjavu o namjenskom utrošku sredstava i financijsko izvješće, na propisanim obrascima koji su dio ugovora, najkasnije do 30. 6. 2021. godine, uključujući dokaz o odljevu sredstava s korisnikovog računa u obliku kopije bankovnog izvoda. Člankom 3. Ugovora definirano je da je korisnik, u slučaju da do 30. 6. 2021. godine ne dostavi Izvješće sačinjeno sukladno članku 2. Ugovora, obvezan vratiti cjelokupni iznos sredstava najkasnije do 31. 7. 2021. godine, sa zakonskim zateznim kamatama počevši od dana isplate sredstava korisniku pa sve do povrata. Korisnik se obvezuje da će sva neutrošena ili nenamjenski utrošena sredstva vratiti i uplatiti na račun Ministarstva najkasnije do 31. 7. 2021. godine.

Sredstva su doznačena gradovima i općinama u razdoblju od 11. 8. do 21. 9. 2020. godine. S obzirom na to da su korisnici imali dosta upita vezano za namjensko korištenje i pravdanje namjenskog utroška sredstava, Ministarstvo je 15. 9. 2020. godine gradovima i općinama dostavilo Informaciju u vezi s provedbom Ugovora, u kojoj su dana detaljnija pojašnjenja u vezi namjenskog korištenja i pravdanja utroška sredstava, sukladno zaprimljenim upitima. Budući da je dio korisnika do slanja Informacije već dostavio neuredna Izvješća, skrenuta je pozornost da je krajnji rok 30. 6. 2021. godine, te da je propisan sadržaj i forma Izvješća. U Informaciji je navedeno i to da, s obzirom na to da je Ministarstvo već zaprimilo manji dio nepotpunih Izvješća (prvo izvješće, djelimično izvješće i sl.), vratit će ih korisnicima na doradu i do utvrđenog roka za predaju bit će moguće dostavljati izmijenjena konačna izvješća, koja će uključivati sve podatke iz prethodno dostavljenih izvješća. Do okončanja revizije 14 gradova i općina dostavilo je Izvješće o namjenskom utrošku sredstava, za koja je formalnim pregledom Ministarstva utvrđeno da u najvećem broju nisu potpuna, odnosno nisu dostavljena sukladno zaključenim ugovorima i instrukciji Ministarstva, te će biti vraćena na doradu, kako bi se do konačnog roka dostavila konačna Izvješća sukladno zaključenim ugovorima. Kako je prezentirano, predloženo je formiranje povjerenstva za nadzor nad utroškom ovih sredstava, ali do okončanja revizije ono nije formirano.

Kad je riječ o nadzoru nad utroškom sredstava dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave iz Proračuna za 2019. godinu, nakon isteka roka za pravdanje namjenskog utroška (rok je bio 30. 6. 2020. godine) u srpnju 2020. godine Ministarstvo je svim korisnicima, koji nisu dostavili izvješće i opravdali namjenski utrošak, uputilo Urgenciju za dostavu izvješća. Dio korisnika kojima su dodijeljena sredstva u ukupnom iznosu od 448.000 KM nikako nije reagirao na Urgenciju, te su prosljeđeni Jedinici za proračunsku inspekciju na daljnje postupanje (Breza, Grude, Jajce, Novi Grad Sarajevo, Kiseljak).

⁶² Cazin, Bihać, Gorazde, Grude, Kiseljak, Kupres, Mostar, Maglaj, Ljubuški i Sarajevo



Jedinica za proračunsku inspekciju provela je proračunski nadzor i putem zapisnika određenom broju korisnika naložila mjere za postupanje, po kojima su dužni obavještavati Jedinicu za proračunsku inspekciju o dinamici utroška dodijeljenih sredstava, a nakon završetka projekta dostaviti kompletnu dokumentaciju koja potvrđuje da su projekti okončani i koja dokazuje namjensko i zakonito korištenje dodijeljenih sredstava. Bez obzira na inspekcijski nadzor, svi ovi korisnici imaju obvezu dostavljanja Izvješća o namjenskom utrošku sredstava Ministarstvu, sukladno odlukama Vlade FBiH temeljem kojih su im dodijeljena sredstva. Dakle, Ministarstvo ovim korisnicima nije produžilo rokove za realizaciju projekata i pravdanje namjenskog utroška sredstava, niti je prema njima poduzelo aktivnosti s ciljem povrata sredstava u JRR FBiH, nego je poduzelo aktivnosti putem Jedinice za proračunsku inspekciju kako bi se utvrdio namjenski utrošak sredstava (nakon čega je samo Općina Grude u cijelosti opravdala namjenski utrošak sredstava u iznosu od 140.000 KM, dok je za ostale korisnike Jedinica za proračunsku inspekciju konstatirala da je dio sredstava realiziran i namjenski utrošen, a realizacija ostalog dijela još uvijek je u tijeku). Osim toga, ovim korisnicima dodijeljena su sredstva u 2020. godini u ukupnom iznosu od 2.078.149 KM (od čega 625.000 KM na ime financijske pomoći proračunima u sanaciji posljedica nastalih uslijed proglašene pandemije COVID-19, a 1.453.149 KM za sufinanciranje projekata).

Nakon zaprimljenih urgencija, 11 korisnika (Bihać, Bosanska Krupa, Busovača, Centar Sarajevo, Čelić, Čitluk, Kakanj, Odžak, Sanski Most, Vareš, Vitez) kojima su dodijeljena sredstva u ukupnom iznosu od 1.031.700 KM, odgovorilo je na urgenciju pisanom informacijom da sredstva nisu utrošena, da je projekt u tijeku ili su tražili produženje roka (što Ministarstvo nije odobrilo), te do okončanja revizije nisu dostavili Izvješće o namjenskom utrošku sredstava. Općina Zavidovići nije u cijelosti opravdala namjenski utrošak dodijeljenih sredstava, odnosno od 90.000 KM opravdala je 72.918 KM. Jedinica za proračunsku inspekciju nije postupala prema ovim korisnicima. Ministarstvo nije poduzelo daljnje aktivnosti prema ovim korisnicima s ciljem povrata sredstava u JRR FBiH. Osim toga, ovim korisnicima dodijeljena su sredstva u 2020. godini u ukupnom iznosu od 4.688.367 KM (od čega 1.500.000 KM na ime financijske pomoći proračunima u sanaciji posljedica nastalih uslijed proglašene pandemije COVID-19, a 3.188.367 KM za sufinanciranje projekata). **Dodjela sredstava korisnicima koji nisu u cijelosti ili djelomično opravdali sredstva iz 2019. godine nije sukladna članku 57. Zakona o proračunima u FBiH. Međutim, skrećemo pozornost na to da je Vlada FBiH u Odluci od 2. 7. 2020. godine definirala dodjelu sredstava svim gradovima i općinama po principu solidarnosti (sredstva za sanaciju posljedica nastalih uslijed proglašene pandemije COVID-19). Povjerenstvo za dodjelu sredstava (gradovima i općinama za sufinanciranje projekata na temelju javnog poziva), prilikom sačinjavanja Prijedloga rang-liste potencijalnih korisnika, s predloženim iznosima dodjele sredstava, nije uzelo u obzir odredbe članka 57. Zakona o proračunima u FBiH.**

Obavljenom revizijom konstatirali smo da Odluka o utvrđivanju kriterija raspodjele sredstava općinama i gradovima od 2. 7. 2020. godine ne sadrži kriterije za raspodjelu, što nije sukladno članku 23. stav 1. Zakona o izvršenju Proračuna u FBiH za 2020. godinu, kojim je definirano da će se ova sredstva koristiti na temelju Odluke o utvrđivanju kriterija koju donosi Vlada FBiH. Pregled i ocjenjivanje dostavljenih projekata i sačinjavanje prijedloga korisnika sredstava vršilo je interresorno Povjerenstvo za dodjelu sredstava, sukladno Odluci Vlade FBiH od 2. 7. 2020. godine. Povjerenstvo koje je imenovala Vlada FBiH nije imalo predstavnika ispred Ministarstva, niti je definiran nadzor nad njegovim radom. Raspodjela sredstava za sufinanciranje projekata izvršena je na temelju općih i posebnih kriterija utvrđenih u Javnom pozivu i razrađenih potkriterija koje je Povjerenstvo utvrdilo u svojim Procedurama. Jedan od posebnih kriterija koji potencijalno nosi trećinu ukupno mogućih bodova nije mjerljiv, niti je definirana dokumentacija koja je dokaz o njegovu ispunjavanju, zbog čega se izbor korisnika dijelom zasnivao na subjektivnoj ocjeni članova povjerenstva. Navedeno više dobiva na važnosti budući da iznos odobrenih sredstava zavisi od broja dodijeljenih bodova, a bodovanje je uspostavljeno tako da se samo zbog jednog boda korisniku moglo odobriti i do 25.000 KM/40.000 KM/100.000 KM više sredstava. Ministarstvo ne poduzima dovoljne mjere i aktivnosti kako bi se osiguralo namjensko i efikasno raspolaganje proračunskim sredstvima, što je obveza propisana člancima 44. i 46. Zakona o proračunima u FBiH, te člankom 5. Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu. Do okončanja revizije dio korisnika nije dostavio



Izvešće o namjenskom utrošku sredstava dodijeljenih iz Proračuna za 2019. godinu. Sve navedeno upućuje na to da nije osigurano efikasno upravljanje proračunskim sredstvima sukladno Zakonu o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu.

Osim toga, sredstva za sufinansiranje projekata (20.000.000 KM) odobrena su za kapitalna ulaganja u infrastrukturne projekte, što nije planirano niti odobreno na odgovarajućoj poziciji (kapitalni transferi) sukladno Zakonu o proračunima u FBiH i Uredbi o računovodstvu proračuna u FBiH,⁶³ s obzirom na to da ova ulaganja imaju karakter kapitalnih ulaganja koja su stalno sredstvo neke druge pravne osobe, a ne tekućih transfera.

Preporuke:

- *propisati mjerljive kriterije za vrednovanje projekata koji se financiraju iz tekućih transfera i dokumentaciju koja je dokaz ispunjenosti kriterija, u cilju objektivnog bodovanja;*
- *sredstva tekućih transfera odobravati ako je potvrđeno da su prethodno doznačena sredstva utrošena za utvrđene namjene, sukladno članku 57. Zakona o proračunima u FBiH, a za konstatirani nezakoniti i/ili nenamjenski utrošak proračunskih sredstava poduzimati sve zakonom propisane radnje radi njihovog povrata na JRR FBiH, shodno članku 46. stav 2. Zakona o proračunima u FBiH;*
- *definirati obvezu nadzora nad radom interresornog Povjerenstva za dodjelu sredstava općinama i gradovima iz Proračuna FBiH, te prije predlaganja Vladi FBiH odluke o raspodjeli sredstava ostvariti nadzor nad radom interresornog Povjerenstva.*

Tekući transferi neprofitnim organizacijama, iskazani u iznosu od 2.833.816 KM, odnose se najvećim dijelom u iznosu od 2.633.816 KM na raspodjelu prihoda ostvarenih po temelju naknada za privređivanje igara na sreću, uplaćenih u Proračun FBiH u 2019. godini. Zakonom o igrama na sreću i Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda ostvarenih po temelju naknada za priređivanja igara na sreću utvrđeno je da se uplaćena sredstva od priređivača igara na sreću vode na posebnom transakcijskom (namjenskom) računu Riznice FBiH. Sukladno Uredbi, dio prihoda ostvarenih po temelju naknada za priređivanje igara na sreću iz članka 7. stav 3. Zakona o igrama na sreću raspodjeljuje se za financiranje programa i projekata definiranih u članku 2. Uredbe. Raspodjela ovih sredstava vrši se jednom godišnje, nakon provedenog postupka po javnom natječaju za dodjelu sredstava, koji za raspodjelu sredstava prikupljenih u prethodnoj godini raspisuju nadležna ministarstva. Ministarstvo je početkom 2020. godine dostavilo nadležnim ministarstvima informaciju o ukupnom iznosu sredstava za raspodjelu, prikupljenih u prethodnoj godini (3.311.375 KM). Ukupan iznos sredstava za raspodjelu korisnicima, koji je sadržan u svakom pojedinačnom prijedlogu nadležnih ministarstava, dostavljenom Vladi FBiH, nije veći od iznosa sredstava koji je naveden u informaciji. Po okončanju propisane procedure, iskazani iznos raspoređen je temeljem odluka Vlade FBiH o raspodjeli sredstava,⁶⁴ a sukladno odredbama članka 5. ove Uredbe, na projekte po ministarstvima kako slijedi: Federalno ministarstvo rada i socijalne politike (1.496.438 KM), Federalno ministarstvo obrazovanja i znanosti (496.700 KM), Federalno ministarstvo kulture i sporta (496.706 KM) i Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta (146.972 KM).⁶⁵ Federalno ministarstvo zdravstva u 2020. godini nije vršilo raspodjelu prihoda ostvarenih po temelju naknada za za privređivanje igara na sreću.

Neutrošena sredstva s namjenskog računa (Poseban transakcijski račun za prikupljanje prihoda ostvarenih od prometa Lutrije BiH) – podračuna u okviru JRR-a FBiH na 31. 12. 2020. godine iznosila su 4.785.052 KM. Iznos od 3.288.614 KM na 31. 12. 2020. godine iskazan je na razgraničenim prihodima, sukladno Pravilniku o knjigovodstvu proračuna u FBiH i Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i Riznicu, dok je iznos od 1.496.438 KM iskazan na obvezama (odnosi se na obveze temeljem Odluke Vlade FBiH od 15. 12. 2020. godine, za projekte iz nadležnosti FMRSF-a).

⁶³ „Sl. novine FBiH“, br. 34/14

⁶⁴ Odluka Vlade FBiH V. br. 686/2020, Odluka Vlade FBiH V. br. 858/2020, Odluka Vlade FBiH V. br. 1485/2020, Odluka Vlade FBiH V. br. 1699/2020

⁶⁵ Ukupno izvršenje (2.633.816 KM) manje je za 3.000 KM u odnosu na sredstva odobrena odlukama Vlade FBiH (2.636.816 KM) zbog činjenice da je jedno udruženje iz nadležnosti Federalnog ministarstva kulture i sporta odustalo od zaključivanja ugovora o dodjeli sredstava.



Sukladno članku 10. Uredbe, nadležna ministarstva dužna su zaključiti pojedinačne ugovore u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu Odluke o raspodjeli sredstva, sa svim korisnicima kojima su sredstva dodijeljena. Također, ministarstva su dužna da najkasnije do 1. 3. 2020. godine dostave Vladi FBiH sveobuhvatnu informaciju o namjenskom utrošku sredstava dodijeljenih korisnicima u prethodnoj godini, kao i poduzetim mjerama u slučaju da se sredstva namjenski ne utroše.

Drugi tekući rashodi, iskazani u iznosu od 22.962.669 KM, odnose se na: rashode po temelju povrata više ili pogrešno uplaćenih sredstava u iznosu od 17.615.534 KM, rashode po temelju izvršenja sudskih presuda i rješenja o izvršenju u iznosu od 4.460.567 KM i ostale tekuće rashode u iznosu od 886.568 KM (preuzete obveze Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH temeljem doprinosa za MIO: 808.694 KM, izvršenje sudskih presuda temeljem neizmirenih obveza nastalih iz dužničko-vjerovničkih odnosa: 39.537 KM, izvršenje odluka Ustavnog suda BiH i Europskog suda za ljudska prava: 29.201 KM, izvršenje sudskih presuda po temelju neisplaćenih plaća: 9.136 KM).

Iskazani rashodi po temelju povrata više ili pogrešno uplaćenih sredstava najvećim dijelom odnose se na naknade za povrat više uplaćenog poreza na dobit društvima: JP „BH Telecom“ d.d. Sarajevo u iznosu od 14.933.313 KM (četvrta i peta rata, odnosno ostatak duga po Sporazumu o izmirenju duga: 12.000.000 KM glavnica i 2.933.313 KM kamata) i JP „Elektroprivreda BiH“ d.d. Sarajevo u iznosu od 2.239.729 KM (treća rata po Sporazumu o izmirenju duga: 1.951.563 KM glavnica i 288.166 KM kamata), što je šire obrazloženo u točki 7.2.3 Izvješća.

7.1.2.4 Kapitalni transferi

Kapitalni transferi realizirani su u iznosu od 20.000.000 KM i u cijelosti se odnose na realizirana sredstva temeljem Odluke Vlade FBiH od 24. 9. 2020. godine kojom se odobrava izdvajanje sredstava iz Proračuna FBiH za 2020. godinu za povećanje ukupnih sredstava Jamstvenog fonda pri Razvojnoj banci FBiH. Sredstva su doznačena 3. 12. 2020. godine. Formiranje Jamstvenog fonda detaljnije je obrazloženo u točki 5. Izvješća.

7.1.2.5 Izdaci za kamate

Izdaci za kamate iskazani su u iznosu od 91.923.386 KM, što u odnosu na proračunom planirana sredstva predstavlja izvršenje od 79,1%. Navedeno odstupanje posljedica je manje realiziranih otplata po vanjskom dugu i otplata domaćeg pozajmljivanja, što je detaljnije obrazloženo u točki 7.1.2.7 Izvješća. Struktura iskazanih izdataka za kamate je sljedeća: izdaci za kamate po vanjskom dugu (80.770.886 KM) i izdaci za kamate na domaće pozajmljivanje (11.152.500 KM).

Iskazani **izdaci za kamate po vanjskom dugu** odnose se na kamate na pozajmice primljene kroz Državu – relevantne obveze (78.555.142 KM) i kamate na pozajmice izravnih inozemnih obveza FBiH (2.215.744 KM). Izdaci za kamate po vanjskom dugu izmiruju se sukladno otplatnim planovima po kreditima, uz dostavu obavijesti Ministarstva financija i Trezora BiH, izvoda Centralne banke BiH i uz suglasnost Ministarstva.

Iskazani **izdaci za kamate na domaće pozajmljivanje** odnose se na kamate po emitiranim dugoročnim obveznicama.

7.1.2.6 Izdaci za financijsku imovinu

Izdaci za financijsku imovinu iskazani su u iznosu od 15.733.077 KM. Odobreni su odlukama Vlade FBiH. Najveći dio, u iznosu od 15.000.000 KM, odnosi se na odobravanje kredita Union banci d.d. Sarajevo po subordiniranim uvjetima, s rokom dospijanja od 20 godina i fiksnom godišnjom kamatnom stopom od 0,1%.

Sukladno odredbama zaključenog Ugovora o kreditu s Union bankom d.d. Sarajevo od 10. 3. 2020. godine, povrat kredita izvršit će se jednokratno, po isteku roka dospijanja od 20 godina, a obračun i naplata kamate vršit će se polugodišnje. Sredstva kredita koristit će se za plasiranje kreditne linije namijenjene mladima za rješavanje stambenog pitanja.



Preostali iznos iskazanih izdataka za financijsku imovinu odnosi se na sufinansiranje projekata koji se implementiraju putem Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, i to: za Projekt razvoja ruralnog poslovanja 369.831 KM i za Projekt razvoja ruralne konkurentnosti 363.246 KM. Izdaci su odobreni sljedećim odlukama Vlade FBiH: V. br. 574/2020, V. br. 575/2020 i V. br. 1242/2020, te predstavljaju sudjelovanje FBiH u ovim projektima, koje financira međunarodna zajednica.

7.1.2.7 Izdaci za otplate dugova

Izdaci za otplate dugova iskazani su u iznosu od 659.107.938 KM, što u odnosu na proračunom planirana sredstva predstavlja izvršenje od 71,1%. Struktura izdataka je sljedeća: otplate dugova primljene kroz Državu (407.497.669 KM), otplate domaćeg pozajmljivanja (200.000.000 KM), otplata unutarnjeg duga (49.122.234 KM) i vanjske otplate (2.488.035 KM).

Nerealizirani iznos odobrenih sredstava (268.174.998 KM) najvećim dijelom odnosi se na otplate domaćeg pozajmljivanja po temelju emisije trezorskih zapisa (200.000.000 KM) i otplate obveza po vanjskom dugu (44.927.890 KM).

Kada su u pitanju manje realizirane otplate domaćeg pozajmljivanja, konstatirali smo da su otplate temeljem emisije dugoročnih obveznica izvršene u iznosu od 120.000.000 KM, koliko su i planirane Proračunom za 2020. godinu, dok su otplate temeljem emisije trezorskih zapisa izvršene u iznosu od 80.000.000 KM, što je za 200.000.000 KM manje u odnosu na Proračunom planirane. Uzimajući u obzir da se kratkoročni vrijednosni papiri uglavnom emitiraju u cilju održavanja adekvatne razine solventnosti, te uvažavajući stanje sredstava na JRR-u FBiH, od planiranih osam aukcija trezorskih zapisa ukupne vrijednosti od 410.000.000 KM održane su tri ukupne vrijednosti od 160.000.000 KM, od kojih je jedna emisija imala dospijeće u tekućoj godini u iznosu od 60.000.000 KM, što je i plaćeno u tekućoj godini. Preostali iznos izdataka po temelju emisije trezorskih zapisa (20.000.000 KM) odnosi se na emisiju trezorskih zapisa iz srpnja 2019. godine koja je dospjela na naplatu i plaćena je u srpnju 2020. godine. Uzimajući u obzir razinu solventnosti i smanjene potrebe za financiranjem, preostale aukcije trezorskih zapisa koje su indikativnim kalendarom aukcija planirane da se održe u 2020. godini otkazane su, zbog čega su manje realizirane otplate domaćeg pozajmljivanja po temelju emisija trezorskih zapisa.

Otplata obveza po vanjskom dugu Proračunom su planirane u iznosu od 454.913.594 KM, a realizirane su u iznosu od 409.985.704 KM, što je za 44.927.890 KM manje u odnosu na odobrena sredstva. Najveći dio manje realiziranih obveza po vanjskom dugu odnosi se na planirana, a nekorisćena sredstva 5% korektivnog faktora u iznosu od 21.662.552 KM. Plan otplate obveza sadrži i korektivni faktor koji se planira kao rezerva za neplanirane troškove, radi mogućeg povećanja troškova servisiranja vanjskog duga tijekom godine, koji mogu nastati kroz nepovoljno kretanje tečajeva valuta (valutnog rizika), uslijed rasta kamatnih stopa (kamatnog rizika) i drugih troškova servisiranja obveza po vanjskom dugu (otplate troškova novougovorenih kredita). S obzirom na to da je realizacija obveza po vanjskom dugu izvršena u obimu od 94,68% od planiranih obveza, nije bilo potrebe za korištenjem sredstava rezerve. Nadalje, dio manje realiziranih obveza u iznosu od 19.126.813 KM nastao je kao posljedica činjenice da su za pojedine kredite u 2020. godini izvršena plaćanja glavnica u manjem iznosu od planiranog sukladno planu otplate. To se odnosi na kredite kod kojih je kreditnim sporazumima definirano da će otplata glavnice zavisiti od povučenog iznosa. Budući da Ministarstvo u trenutku planiranja ovih otplata nema saznanja o iznosima koji će se stvarno i realizirati, kao planske vrijednosti za otplate glavnica po ovim kreditima uzimaju se iznosi koji su definirani kao jednaki za cijelo razdoblje otplate. Osim toga, manje realizirane otplate obveza po vanjskom dugu djelom su i posljedica kretanja tečajeva (otplata obveza planirana je po većem tečaju nego što je bilo izvršenje).

Na poziciji Drugi tekući rashodi u okviru tekućih transfera iskazano je izmirenje preuzetih obveza Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH – doprinosi za MIO od 808.694 KM i izvršenje sudskih presuda temeljem neisplaćenih plaća Vojsci FBiH u iznosu od 9.137 KM.



Proračunom za 2020., kao i prethodnih godina, odobrena su sredstva za izmirenje općih obveza (između ostalih i neisplaćenih plaća i naknada zaposlenika Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH i neisplaćenih obveza prema dobavljačima, nastalih u razdoblju od 1. 4. 1996. godine do 31. 12. 2002. godine) u ukupnom iznosu od 1.860.000 KM, iako je Zakonom o utvrđivanju i načinu izmirenja unutarnjih obveza FBiH⁶⁶ utvrđeno da će se opće obveze temeljem unutarnjeg duga izmiriti do kraja 2008. godine. Zaključkom Vlade FBiH od 27. 7. 2006. godine utvrđeni su poslovi Federalnog ministarstva obrane koje preuzima FBiH i za njihovo izvršavanje zaduženi su federalni organi i federalne upravne organizacije. Federalno ministarstvo financija zaduženo je za financijske poslove, odnosno bilo je dužno preuzeti sve poslove vezane za preostalu financijsku problematiku. Iako je bilo dužno, Ministarstvo ni do kraja 2020. godine nije postupilo po Zaključku Vlade FBiH od 31. 10. 2013. godine, odnosno nije sačinilo informaciju o stanju realiziranja preporuka koje se odnose na financijske obveze iz Izvješća o reviziji financijskih izvješća Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH za 2005. godinu. Rješenjem ministrice od 4. 12. 2020. godine imenovano je Povjerenstvo za popis primljenih i izdanih mjenica i jamstava u Sektoru za upravljanje dugom na 31. 12. 2020. godine, te za popis, usuglašavanje i pripremu naloga za knjigovodstveno zatvaranje u Glavnoj knjizi Riznice svih realiziranih obveza Federalnog ministarstva obrane po temelju neisplaćenih neto plaća, naknada i obveza prema dobavljačima, kao i svih realiziranih obveza Obavještajno-sigurnosne službe FBiH za 2020. godinu.

Povjerenstvo je izvršilo samo popis izmirenih obveza za plaće i regres u iznosu od 1.365 KM i konstatiralo da nije bilo izmirivanja obveza prema dobavljačima koje se iskazuju kao unutarnji dug. Njihovo realiziranje evidentira se na poziciji otpлата unutarnjeg duga i za te obveze sačinjen je nalog za knjiženje u cilju zatvaranja obveza iskazanih u bruto bilanci Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH u korist financijskog rezultata. Iskazano izmirenje preuzetih obveza na poziciji tekućih transfera – drugi tekući rashodi, u ukupnom iznosu od 817.831 KM, nije obuhvaćeno popisom nijednog povjerenstva, niti je temeljem ovih izmirenih obveza sačinjen nalog za knjiženje za zatvaranje obveza Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH. U postupku revizije nije prezentiran podatak o stanju duga temeljem neizmirenih obveza za plaće i naknade i obveze prema dobavljačima organa koji su prešli na državnu razinu, a nije izvršen niti njihov popis sa 31. 12. 2020. godine. **Dakle, nije utvrđen iznos ukupnog duga, zaduženja i ostalih obveza Federalnog ministarstva obrane, Vojske FBiH i Obavještajno-sigurnosne službe FBiH, kao što nije izvršena ni verifikacija obveza (obveze prema dobavljačima, obveze za plaće i naknade zaposlenika i ostale obveze) i potraživanja iskazanih u Glavnoj knjizi riznice u knjigovodstvenim evidencijama Federalnog ministarstva obrane, Vojske FBiH i Obavještajno-sigurnosne službe FBiH.**

Uvidom u Izvješće o rezultatima obavljenog popisa Povjerenstva za popis neizmirenih obveza po temelju sudskih presuda i izvršnih rješenja zaprimljenih u Riznici na 31. 12. 2020. godine, konstatirali smo da se ne može utvrditi točan iznos duga, zaduženja i ostalih obveza, kao i potraživanja Federalnog ministarstva obrane, Vojske FBiH i Obavještajno-sigurnosne službe FBiH, s obzirom na to da u izvješću nisu iskazani. Povjerenstvo ne raspolaže podacima o točnom iznosu duga, zaduženja i ostalih obveza Federalnog ministarstva obrane, Vojske FBiH i Obavještajno-sigurnosne službe FBiH, budući da Ministarstvo raspolaže samo financijskim podacima o pravomoćnim sudskim odlukama koje su zaprimljene u Ministarstvu.

Preporuke:

- *utvrditi točan iznos duga, zaduženja i ostalih obveza, kao i potraživanja Federalnog ministarstva obrane, Vojske FBiH i Obavještajno-sigurnosne službe FBiH;*
- *sačiniti detaljan pregled plana postupanja po preporukama danim u Izvješću o reviziji financijskih izvješća Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH za 2005. godinu i dostaviti ga Uredu za reviziju institucija u FBiH.*

⁶⁶ „Sl. novine FBiH“, br. 66/04, 49/05, 35/06, 31/08, 32/09, 65/09, 42/11, 35/14

7.2 BILANCA STANJA

7.2.1 Stalna sredstva

U finansijskim izvješćima iskazana su stalna sredstva u iznosu od 16.569.847 KM. Njihovu strukturu čine: dugoročna razgraničenja (8.542.309 KM), neotpisana (sadašnja) vrijednost stalnih sredstava (7.547.247 KM) i vrijednosni papiri (480.291 KM).

Dugoročna razgraničenja iskazana su u iznosu od 8.542.309 KM i odnose se na: razgraničene rashode po temelju povrata više uplaćenih prihoda (5.696.319 KM), razgraničene rashode po temelju pravomoćnih presuda, sudskih izvršnih rješenja, upravnih i radnih sporova i po drugim temeljima iz prethodnih razdoblja (2.845.990 KM). U odnosu na prethodnu godinu manja su za 18.075.988, što je posljedica izmirenja obveza temeljem više uplaćenog poreza na dobit društvima: JP „BH Telecom“ d.d. Sarajevo i i JP „Elektroprivreda BiH“ d.d. Sarajevo u ukupnom iznosu od 17.173.042 KM, što je šire obrazloženo u točki 7.2.3 Izvješća.

Stalna sredstva iskazana su u sadašnjoj vrijednosti od 7.547.247 KM (nabavne vrijednosti od 13.618.250 KM, ispravke vrijednosti od 6.071.003 KM), koliko su iskazani i izvori stalnih sredstava. Struktura stalnih sredstava je sljedeća: građevinski objekti (8.358.317 KM), oprema (2.640.182 KM), stalna sredstva u obliku prava (2.594.790 KM), zemljište (17.445 KM) i oprema izvan uporabe (7.516 KM).

Tijekom revidirane godine stalna sredstva povećana su za 329.806 KM (povećanje s pozicije kratkoročnih razgraničenja u iznosu od 205.844 KM, povećanje temeljem izdataka za nabavu stalnih sredstava u iznosu od 99.288 KM i povećanje temeljem donacija u iznosu od 24.674 KM). Najveći dio povećanja s pozicije kratkoročnih razgraničenja odnosi se na 70,5% druge faze nadogradnje postojeće aplikacije i baze rizničnog sustava (ISFU) u iznosu od 170.744 KM, za koju je Ugovor zaključen 10. 12. 2018. godine na iznos od 818.999 KM (s PDV-om) i rokom implementacije od tri godine. Faktura za izvršene usluge izdana je 31. 12. 2020. godine.

U okviru stalnih sredstava iskazane su zgrade sadašnje vrijednosti od 6.625.028 KM i zemljište u vrijednosti od 17.445 KM. U 2020. godini postupljeno je po preporuci Ureda za reviziju, budući da je osigurana dokumentacija o posjedu nekretnine iskazane u okviru stalnih sredstava. Služba za imovinskoppravne, geodetske poslove i katastar nekretnina Općine Centar izdala je 6. 7. 2020. godine Rješenje prema kojim su nekretnine označene kao k. č. br. 1766/1, k. o. Sarajevo IV, ukupne površine 856 m² (zgrada površine 657 m² i dvorište 199 m²) u Ulici Mehmeda Spahe, uknjižene kao vlasništvo u korist Ministarstva s dijelom 1/1.

Vrijednosni papiri iskazani su u sadašnjoj vrijednosti od 380.291 KM (nabavne vrijednosti od 932.145 KM, ispravke vrijednosti od 451.854 KM), koliko su iskazani i ostali izvori stalnih sredstava. Vrijednosni papiri u cijelosti se odnose na 5.744 dionica ALTA banke a.d. Beograd, stečene 2015. godine.⁶⁷ Ministarstvo kvartalno vrši usklađivanje knjigovodstvenog iznosa ulaganja u dionice po fer vrijednosti.

Obavljenom revizijom nisu konstatirane nepravilnosti kod evidentiranja i iskazivanja stalnih sredstava.

7.2.2 Kratkoročne obveze i razgraničenja

Kratkoročne obveze i razgraničenja iskazana su u iznosu od 56.110.363 KM, a u odnosu na prethodnu godinu manja su za 4.269.810 KM. Iskazane kratkoročne obveze i razgraničenja odnose se na: kratkoročna razgraničenja (51.676.255 KM), kratkoročne tekuće obveze (3.387.283 KM), kratkoročne kredite i zajmove (694.115 KM) i obveze prema zaposlenicima (352.710 KM).

⁶⁷ Emitent je 7. 5. 2020. godine promijenio naziv (prethodni naziv: JUBMES banka a.d. Beograd).



Kratkoročna razgraničenja iskazana su u iznosu od 51.676.255 KM. Najvećim dijelom odnose se na sredstva Jamstvenog fonda (47.700.435 KM), neutrošena sredstva s namjenskog računa (poseban transakcijski račun za prikupljanje prihoda ostvarenih od prometa Lutrije BiH) – podračuna u okviru JRR-a FBiH (3.288.614 KM) i razgraničene rashode za nabavu roba i usluga (687.206 KM).

Odlukom o uspostavljanju i upravljanju Jamstvenog fonda (u daljnjem tekstu: Fond), koju je Vlada FBiH donijela 23. 11. 2018. godine, utvrđeno je uspostavljanje, način financiranja i održavanja Fonda, način obračuna i naplate provizije i premije rizika za jamstva koja izdaje FBiH, dinamika punjenja Fonda, kao i druga pitanja sukladno Zakonu o dugu, zaduživanju i jamstvima u FBiH.⁶⁸ Fond podrazumijeva sredstva Vlade FBiH koja se koriste za plaćanje obveza po aktiviranim jamstvima FBiH na ime zaduženja na koje se jamstvo FBiH odnosi.

Člankom 45. Zakona o izvršavanju Proračuna FBiH za 2020. godinu definirano je da ukupna vrijednost Fonda za 2019. godinu iznosi 47.661.299 KM, a čine ga potencijalni prihodi po temelju premije u iznosu od 39.628.382 KM i prihodi po temelju provizije u iznosu od 8.032.917 KM. Sredstva Fonda deponirana su na posebnom namjenskom transakcijskom računu u okviru JRR-a FBiH i na 31. 12. 2020. godine iznosila su 47.700.435 KM. Od ukupnih sredstava Fonda, iznos od 47.661.299 KM odnosi se na obračunatu i 29. 10. 2019. godine uplaćenu premiju i proviziju od društva JP „Elektroprivreda BiH“ d.d. Sarajevo (u daljnjem tekstu: EP BiH) po temelju izdanog jamstva FBiH u iznosu od 1.200.860.062 KM (uvećano za kamatu i druge pripadajuće troškove po Sporazumu o kreditnoj liniji) za kreditno zaduženje EP BiH u iznosu od 613.990.000 EUR u korist Izvozno-uvozne banke Kine za Projekt izgradnje Bloka 7-450 MW TE Tuzla (39.628.382 KM se odnosi na uplaćenu premiju za izdano jamstvo, a 8.032.917 KM na uplaćenu proviziju za izdano jamstvo).⁶⁹ Ostatak sredstava Fonda, u iznosu od 39.136 KM, odnosi se na pripisane kamate u razdoblju od formiranja Fonda, zaključno s 31. 12. 2020. godine.

Iznos potencijalnih obveza po temelju jamstava FBiH za 2020. godinu iznosi 13.102.055 KM i planiran je na poziciji Izdataka za kamate vezane za dug po izdanim jamstvima – Jamstveni fond. Nije bilo realizacije ovih izdataka u 2020. godini.

Razgraničeni rashodi za nabavu roba i usluga iskazani su u iznosu od 687.206 KM. Najveći dio, u iznosu od 407.511 KM, odnosi se na ugovorenu vrijednost softvera za evidenciju, za čiju nabavu je Ugovor zaključen 23. 5. 2019. godine, s rokom izvršenja od šest mjeseci. Priznavanje razgraničenih rashoda na teret konta financijskog rezultata izvršeno je 12. 3. 2020. godine. Dobavljač je dostavio plan rada, sukladno odredbama Ugovora, ali izvršenje Ugovora nije se odvijalo sukladno planu. Dobavljač je više puta pisanim putem tražio produženje roka, što mu je i odobravano u vidu jednostrane pisane izjave, a posljednji na taj način produženi rok bio je do 31. 12. 2020. godine. Dobavljač je 22. 12. 2020. godine izvršio uplatu penala u iznosu od 40.751 KM, sukladno članku 11. Ugovora, a Ugovor nije realiziran do posljednjeg ugovorenog roka. U vrijeme obavljanja revizije realizacija Ugovora još uvijek je u tijeku, što je detaljnije obrazloženo u točki 11.2 Izvješća. Iz korespondencije s dobavljačem vidljivo je da se kao razlog kašnjenja navodi pojava pandemije COVID-19 (koja je u jednom razdoblju potpuno onemogućila prisustvo dobavljača u Ministarstvu i usporila zajednički rad). Kao obrazloženje za ovakvo postupanje nadležni iz Ministarstva naveli su da su, iako su razmatrali raskid Ugovora, zainteresirani za potpunu realizaciju ugovora, budući da je procedura nabave trajala više godina, zbog čega su procijenili da je bolje sačekati izvršenje Ugovora uz kašnjenje, nego ga raskidati i pokretati novi postupak nabave, a obveza plaćanja ugovorenog iznosa nastupa po izvršenju Ugovora u cijelosti. Člankom 12. Ugovora definirano je da kada jedna strana ne ispunji svoju obvezu, druga strana može zahtijevati ispunjenje, raskinuti ugovor, a u svakom slučaju ima pravo na naknadu štete. **Nije zaključen aneks Ugovora kojim bi se ugovorio i definirao novi rok, odnosno osiguralo izvršenje Ugovora. Nije izvršena procjena stvarnog iznosa realiziranih usluga kako u trenutku priznavanja razgraničenih rashoda tako i na 31. 12. 2020. godine, niti možemo potvrditi da se adekvatno prati izvršenje Ugovora, te da su poduzete odgovarajuće aktivnosti prema dobavljaču sukladno odredbama Ugovora, u cilju njegova izvršenja.**

⁶⁸ „Sl. novine FBiH“, br. 86/07, 24/09, 44/10, 30/16

⁶⁹ Odluka Vlade FBiH o izdavanju jamstva FBiH u korist Izvozno-uvozne banke Kine za kreditno zaduženje JP „Elektroprivreda BiH“ d.d. Sarajevo od 17. 8. 2018. godine, Ugovor o izdavanju jamstva za zajam JP „Elektroprivreda BiH“ d.d. Sarajevo kod Izvozno-uvozne banke Kine zaključen 15. 10. 2019. godine između FBiH koju zastupa Ministarstvo i JP „Elektroprivreda BiH“ d.d. Sarajevo.



U vezi evidentiranja razgraničenih rashoda ističemo da je Zakonom o proračunima u FBiH definirano da se izrada i izvršenje proračuna temelji, između ostalih, na načelu jedne godine, kao i da se rashodi i izdaci priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju.

Preporuka:

- **procijeniti stvarni iznos realiziranih usluga i, prema konstatiranom, izvršiti odgovarajuća knjigovodstvena evidentiranja, a u slučaju nemogućnosti izvršenja, poduzeti aktivnosti na raskidu Ugovora sukladno članku 12. Ugovora.**

Kratkoročne tekuće obveze, iskazane u iznosu od 3.387.283 KM, najvećim dijelom odnose se na: obveze prema udruženjima s kojima je Federalno ministarstvo rada i socijalne politike zaključilo Ugovore o dodjeli sredstava temeljem prikupljenih sredstava od igara na sreću za 2019. godinu (1.496.438 KM),⁷⁰ obveze za tekuće transfere prema fondovima temeljem subvencioniranja doprinosa (1.135.802 KM), obveze prema dobavljačima (265.905 KM) i obveze za korištenje tekuće pričuve (200.000 KM).

Obveze prema zaposlenicima odnose se na: obveze po temelju plaće za prosinac 2020. godine (285.918 KM), obveze za naknade troškova zaposlenih za prosinac 2020. godine (33.706 KM) i obveze po obustavama iz plaća (33.086 KM).

Kratkoročni krediti i zajmovi odnose se na: obveze za staru deviznu štednju (336.615 KM) i obveze po temelju kamate na dugoročne obveznice (357.500 KM). Obveze po temelju kamate na dugoročne obveznice izmirene su u siječnju 2021. godine.

7.2.3 Dugoročne obveze i razgraničenja

Dugoročne obveze i razgraničenja iskazana su u iznosu od 8.809.979 KM, a odnose se na: ostale dugoročne obveze (8.542.309 KM) i dugoročna razgraničenja (267.670 KM).

Ostale dugoročne obveze odnose se na dugoročne obveze po temelju povrata više uplaćenih prihoda (5.696.319 KM) i obveze po temelju pravomoćnih presuda, sudskih izvršnih rješenja, upravnih i radnih sporova i po drugim temeljima iz prethodnih razdoblja (2.845.990 KM).

Dugoročne obveze po temelju povrata više uplaćenih prihoda najvećim dijelom odnose se na obveze po temelju više uplaćenog prihoda-poreza na dobit od društva JP „Elektroprivreda BiH“ d.d. Sarajevo (4.750.248 KM), obveze po temelju više uplaćenog posebnog poreza na promet domaćeg duhana i duhanskih prerađevina društva MP „Tvornica duhana Čapljina“ d.o.o. (877.041 KM) i obveze po temelju više uplaćenih doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje Kantonalne uprave za inspeksijske poslove Kantona Sarajevo (57.031 KM).

S društvom JP „BH Telecom“ d.d. Sarajevo zaključen je Sporazum o izmirenju duga u ožujku 2017. godine u ukupnom iznosu od 30.000.000 KM po temelju povrata više uplaćenog poreza na dobit i pripadajućih kamata u iznosu od 6.619.945 KM (isplata u pet jednakih rata zaključno s 2021. godinom). S društvom JP „Elektroprivreda BiH“ d.d. Sarajevo zaključen je Sporazum o izmirenju duga u siječnju 2018. godine u ukupnom iznosu od 9.757.815 KM po temelju povrata više uplaćenog poreza na dobit i pripadajućih kamata u iznosu od 1.429.316 KM, ako se isplata vrši do kraja ožujka svake godine (isplata u pet jednakih rata zaključno s 2022. godinom). Sporazumi su zaključeni na temelju rješenja o utvrđivanju više uplaćenih javnih prihoda Porezne uprave FBiH.

U siječnju 2020. godine s društvom JP „BH Telecom“ d.d. Sarajevo zaključen je Aneks Sporazuma o izmirenju ostatka duga, kojim je konstatirano da ostatak duga iznosi 12.000.000 KM po temelju Sporazuma od 28. 3. 2017. godinu, te da će se izmiriti 30. 1. 2020. godine, uvećan za kamatu po stopi 5,98% za razdoblje od 30. 12. 2015. do 30. 1. 2020. godine u iznosu od 2.933.313 KM. Realizacijom ovog Aneksa obveze prema društvu JP „BH Telecom“ d.d. Sarajevo po Sporazumu o izmirenju duga izmirene su u cijelosti, te je na taj način ostvarena ušteda po temelju kamata u iznosu od 775.928 KM.

⁷⁰ „Sl. novine FBiH“, br. 92/20



Obveze po temelju pravomoćnih presuda, sudskih izvršnih rješenja, upravnih i radnih sporova i po drugim temeljima iz prethodnih razdoblja iskazane su u iznosu od 2.845.990 KM. Prema Izvješću o rezultatima obavljenog popisa Povjerenstva za popis neizmirenih obveza po temelju sudskih presuda i rješenja o izvršenju zaprimljenih u Riznici na 31. 12. 2020. godine, najveći dio ovih obveza u iznosu od 2.839.990 KM (glavnica 2.403.882 KM, sudski troškovi 436.108 KM) odnosi se na obveze temeljem sudskih presuda i rješenja o izvršenju. Sudske presude i rješenja o izvršenju najvećim dijelom odnose se na: civilne invalidnine, potraživanja Federalnog ministarstva obrane, materijalnu i nematerijalnu štetu. Od ukupnih obveza po temelju sudskih presuda i rješenja o izvršenju, iznos od 2.479.375 KM odnosi se na neizmirene obveze za razdoblje 2008. – 2019. godine, a iznos od 360.615 KM na neizmirene obveze po temelju rješenja zaprimljenih tijekom 2020. godine. Preostali dio ovih obveza, u iznosu od 6.000 KM, odnosi se na obveze temeljem šest odluka Ustavnog suda BiH i Europskog suda za ljudska prava, koje su zaprimljene u razdoblju od 2018. do 2019. godine.

Predmetne obveze predstavljaju kratkoročne, dospjele obveze koje su evidentirane na način da su priznati dugoročni razgraničeni rashodi i dugoročne obveze. Evidentiranje obveza temeljem sudskih izvršnih rješenja na poziciji dugoročnih razgraničenih rashoda i dugoročnih obveza nije sukladno članku 76. Zakona o proračunima u FBiH i članku 16. Uredbe o računovodstvu proračuna u FBiH, s obzirom na to da predstavljaju dospjele obveze, koje je trebalo planirati i evidentirati na pripadajućim pozicijama rashoda u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, nezavisno od plaćanja.

Dugoročna razgraničenja odnose se na neisplaćene kamate na obveznice po temelju ratnih potraživanja, dospjele do 30. 6. 2010. i 30. 6. 2011. godine.

Preporuka:

- ***pravomoćne sudske presude planirati i evidentirati na pripadajućim pozicijama rashoda i obveza, sukladno članku 76. Zakona o proračunima u FBiH.***

7.2.4 Popis sredstava i obveza

Ministrica je 24. 11. 2020. godine donijela Odluku o redovnom godišnjem popisu sredstava obveza i potraživanja na 31. 12. 2020. godine i formiranju povjerenstava za popis (Središnje popisno povjerenstvo; Povjerenstvo za popis primljenih i izdanih mjenica i jamstava u Sektoru za upravljanje dugom, te za popis, usuglašavanje i pripremu naloga za knjigovodstveno zatvaranje u Glavnoj knjizi Riznice svih realiziranih obveza Federalnog ministarstva obrane temeljem neisplaćenih neto plaća, naknada i obveza prema dobavljačima, kao i svih realiziranih obveza Obavještajno-sigurnosne službe FBiH; Povjerenstvo za popis obveza i potraživanja u Riznici; Povjerenstvo za popis neizmirenih obveza temeljem sudskih presuda i izvršnih rješenja zaprimljenih u Riznici i neizmirenih obveza temeljem povrata pogrešno ili više uplaćenih javnih prihoda na Jedinstveni račun Riznice FBiH; Povjerenstvo za popis stalnih sredstava u obliku stvari i prava, zaliha materijala, robe i sitnog inventara; Povjerenstvo za popis novčanih sredstava, donatorskih sredstava, plemenitih metala i vrijednosnih papira, potraživanja i plasmana, kratkoročnih i dugoročnih obveza, razgraničenja i kapitala). Središnje popisno povjerenstvo imalo je rok za izvršenje svih poslova, uključujući i sačinjavanje Elaborata o popisu, do 15. 2. 2021. godine.

Elaborat o redovnom godišnjem popisu sredstava, obveza i potraživanja na 31. 12. 2020. godine sačinjen je 19. 2. 2021, a ministrica ga je usvojila isti dan.

Na poziciji stalnih sredstava izvan uporabe, nabavne vrijednosti od 7.516 KM, nalazi se i vojna oprema nabavne vrijednosti od 3.382 KM, koja nije popisana jer povjerenstvo za popis nije izvršilo izvide vezano za ovu opremu niti poduzelo bilo kakve aktivnosti u vezi s ovom opremom, nego je samo konstatiralo da se na kontu 0117 – Sredstva izvan uporabe, nalaze ta sredstva. U prethodnom razdoblju oprema je dana na revers i nije vraćena u Ministarstvo.

Povjerenstvo za popis primljenih i izdanih mjenica i jamstava u Sektoru za upravljanje dugom, te za usuglašavanje i pripremu naloga za knjigovodstveno zatvaranje u Glavnoj knjizi Riznice svih realiziranih obveza Federalnog ministarstva obrane po temelju neisplaćenih neto plaća, naknada i



obveza prema dobavljačima, kao i svih realiziranih obveza Obavještajno-sigurnosne službe FBiH za 2020. godinu, izvršilo je popis samo izmirenih obveza temeljem neisplaćenih plaća i regresa u iznosu od 1.365 KM, koje se iskazuju kao unutarnji dug. Iz Elaborata o redovnom godišnjem popisu sredstava, obveza i potraživanja, ne može se utvrditi točan iznos duga, zaduženja i ostalih obveza, kao i potraživanja Federalnog ministarstva obrane, Vojske FBiH i Obavještajno-sigurnosne službe FBiH, što bi u predstojećem razdoblju moglo imati značajnog utjecaja na povećanje rashoda iz Proračuna FBiH.

Isto Povjerenstvo je prilikom vršenja popisa utvrdilo pozitivne tečajne razlike u iznosu od 61.241.512 KM, koje su nastale temeljem primljenih mjenica i jamstava kao instrumenata osiguranja naplate kredita i grantova od krajnjih korisnika i negativne tečajne razlike u iznosu od 3.549.071 KM, koje su nastale temeljem primljenih jamstava kao instrumenata osiguranja naplate kredita od krajnjih korisnika i garanata. Povjerenstvo je predložilo da se knjigovodstveno evidentiraju utvrđene pozitivne i negativne tečajne razlike. Navedeni prijedlog ministrica je odobrila Odlukom o prihvaćanju Izvješća od 19. 2. 2021. godine. Knjigovodstveno evidentiranje tečajnih razlika izvršeno je u 2021. godini.

Popis sredstava i obveza nije proveden u cijelosti i u zakonski definiranom roku, odnosno nije utvrđeno stvarno stanje imovine, obveza i potraživanja na 31. 12. 2020. godine, što utječe na istinitost i točnost prezentiranih podataka u Glavnoj knjizi Riznice i financijskim izvješćima Ministarstva. Provedenim popisom nije izvršeno usuglašavanje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem utvrđenim popisom, sukladno odredbama članaka 25. i 26. Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH, članka 18. Uredbe o računovodstvu proračuna u FBiH i članka 67. Pravilnika o knjigovodstvu proračuna u FBiH.

Preporuke:

- *redovitim godišnjim popisom utvrditi stvarno stanje sredstava i obveza, usuglasiti knjigovodstveno sa stvarnim stanjem i provesti potrebna knjigovodstvena evidentiranja za utvrđene razlike, kako je propisano odredbama Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH, Uredbe o računovodstvu proračuna u FBiH i Pravilnika o knjigovodstvu proračuna u FBiH;*
- *utvrditi status opreme koja je dana na revers u ranijem razdoblju i, sukladno konstatiranom, poduzeti odgovarajuće aktivnosti.*

8. IZVANBILANČNA EVIDENCIJA

U izvanbilančnoj evidenciji iskazano je 2.152.480 KM. Iskazani iznos odnosi se na federalne upravne taksene marke (1.035.225 KM) i mjenice (1.117.255 KM).

9. JAVNE NABAVE

Ministarstvo je 26. 2. 2020. godine donijelo Plan javnih nabava za 2020. godinu kojim se utvrđene robe, usluge i radovi koji će biti predmet nabave u 2020. godini, procijenjena vrijednost nabave, vrsta postupka, okvirni datum pokretanja postupka, okvirni datum zaključenja ugovora i izvor financiranja. Procijenjena vrijednost planiranih javnih nabava iznosila je 1.026.090 KM⁷¹ putem 38 postupaka, i to: pet otvorenih postupka, sedam konkurentskih zahtjeva za dostavom ponuda i 26 izravnih sporazuma. Izmjena i dopuna Plana javnih nabava za 2020. godinu izvršena je 20. 5. 2020. godine (korekcijom procijenjene vrijednosti postupaka i odustajanjem od tri postupka), tako da je procijenjena vrijednost planiranih nabava za 2020. godinu, uključujući izmjene i dopune, iznosila 780.273 KM.

U Izvješću o planiranim i izvršenim javnim nabavama na 31. 12. 2020. godine navedeno je da su provedena dva otvorena postupaka ukupne vrijednosti od 314.467 KM, šest konkurentskih zahtjeva za dostavu ponuda ukupne vrijednosti od 202.070 KM i 53 izravna sporazuma ukupne vrijednosti od 104.210 KM, što ukupno iznosi 620.747 KM. Za izravne sporazume koji nisu planirani donesene su odluke sukladno članku 17. stav 1. Zakona o javnim nabavama.⁷²

⁷¹ Sve iskazane vrijednosti javnih nabava su s uključenim PDV-om.

⁷² „Sl. glasnik BiH“, br. 39/14



Izvršen je uvid u procedure nabave četiri konkurentska zahtjeva za dostavu ponude i jedan otvoreni postupak ukupne vrijednosti od 394.897 KM, te nisu uočeni značajniji propusti.

Ministarstvo tijekom 2020. godine nije postupalo sukladno članku 75. Zakona o javnim nabavama, budući da na svojoj internet-stranici nije objavljivalo temeljne elemente ugovora za postupke javnih nabava koji su provedeni tijekom 2020. godine.

Preporuka:

- **temeljne elemente zaključenih ugovora nakon provedenih javnih nabava objavljivati sukladno članku 75. Zakona o javnim nabavama.**

10. NADLEŽNOST MINISTARSTVA U VEZI S VOĐENJEM GLAVNE KNJIGE RIZNICE

Zakonom o riznici u FBiH uređeno je uspostavljanje, nadležnosti i upravljanje riznice u FBiH. Riznični način poslovanja s javnim sredstvima podrazumijeva uspostavljanje jedne Glavne knjige riznice koja se vodi isključivo u riznici, kao i postojanje i funkcioniranje Jedinственog računa riznice. Ministarstvo je nadležno za uspostavu i vođenje sustava Glavne knjige riznice i neophodne sustave pomoćnih knjiga.

Oročena sredstva na 31. 12. 2020. godine iskazana su u iznosu od 209.000.000 KM. Njihova struktura je sljedeća: dugoročni depoziti (180.000.000 KM) i kratkoročni depoziti (29.000.000 KM). U odnosu na prethodnu godinu oročena sredstva viša su za 110.000.000 KM. Sukladno Zakonu o investiranju javnih sredstava FBiH⁷³ i Pravilniku o investiranju raspoloživih novčanih sredstava,⁷⁴ koji definira Riznicu kao investicijsku instituciju, te Politici investiranja raspoloživih novčanih sredstava FBiH za 2020. godinu koju je ministrica donijela 18. 3. 2020. godine, u 2020. godini izvršeno je oročavanje slobodnih sredstava FBiH u iznosu od 110.000.000 KM (od čega 90.000.000 KM dugoročno i 20.000.000 KM kratkoročno). Politikama investiranja definirano je da se raspoloživa novčana sredstva u tekućoj godini, koja trenutno nisu angažirana za druge namjene, niti su ograničena drugim namjenama, mogu investirati isključivo u oročene depozite (fiksne i fleksibilne) kod banaka koje su članice Agencije za osiguranje depozita BiH, odnosno kod banaka izabranih na posljednjem javnom pozivu za izražavanje interesa za pružanje usluga poslovnih banaka bez naknade. Nakon što je ministrica donijela pojedinačne odluke o investiranju, s poslovnim bankama zaključeni su ugovori za nova oročenja 20. 3. 2020. godine. Dugoročni depoziti oročeni su na 13 i 14 mjeseci, uz fiksnu kamatnu stopu od 0,10%, a kratkoročni na 12 mjeseci i na sedam dana uz automatsko produženje na isti rok u slučaju neotkazivanja pisanim putem, uz efektivnu kamatnu stopu od 0,08%. Aneksi postojećih ugovora iz 2019. godine zaključeni su 4. 6. 2020. godine s dospeljem 26. 2. 2021. godine. Po temelju dugoročnih i kratkoročnih oročenja u 2020. godini ostvareni su prihodi u iznosu od 180.193 KM.

U okviru ostalih domaćih pozajmljivanja iskazan je iznos od 40.000.000 KM, koji se odnosi na sredstva plasirana temeljem odluka o odobravanju kredita Union banci d.d. Sarajevo po subordiniranim uvjetima od 28. 3. 2018. godine u iznosu od 10.000.000 KM,⁷⁵ 13. 3. 2019. godine u iznosu od 15.000.000 KM⁷⁶ i 28. 2. 2020. godine u iznosu 15.000.000 KM.⁷⁷ Temeljem Ugovora o kreditu po subordiniranim uvjetima od 10. 3. 2020. godine, zaključenog između Vlade FBiH, koju predstavlja Ministarstvo i Union banke d.d. Sarajevo, utvrđene su obveze Vlade FBiH da putem Ministarstva doznači Union banci d.d. Sarajevo kreditna sredstva u iznosu od 15.000.000 KM, najkasnije do 31. 3. 2020. godine. Uplata kredita izvršena je 7. 4. 2020. godine. Odobrena kreditna sredstva su namijenjena za formiranje kreditne linije namijenjene mladima za rješavanje egzistencijalnih pitanja stanovništva, sukladno Poslovnoj strategiji Union banke d.d. Sarajevo.

⁷³ „Sl. novine FBiH“, br. 77/04, 48/08

⁷⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 81/08

⁷⁵ „Sl. novine FBiH“, br. 36/18

⁷⁶ „Sl. novine FBiH“, br. 16/19

⁷⁷ „Sl. novine FBiH“, br. 17/20



Potraživanja po vanjskom dugu koja su prenesena na krajnje korisnike kreditnih sredstava iskazana su u iznosu od 220.370.777 KM, a odnose se na obveze koje su izmirene iz Proračuna FBiH, po kreditima koji su temeljem supsidijarnih ugovora s FBiH preneseni na krajnje korisnike. Od tog iznosa, dio potraživanja u iznosu od 170.071.229 KM evidentiran je na poziciji sumnjivih i spornih, a dio u iznosu od 50.299.548 KM na poziciji redovnih potraživanja. Preknjiženje dijela nenaplaćenih potraživanja starijih od šest mjeseci, u iznosu od 58.243.801 KM, na poziciju sumnjivih i spornih izvršeno je u 2020. godini. Ovaj iznos korigiran je pod 31. 12. 2020. godine, odnosno umanjen za 887.690 KM na ime evidentiranja tečajnih razlika po ovim potraživanjima.

Najznačajnija potraživanja odnose se na sljedeća društva: JP „Željeznice FBiH“ d.o.o. Sarajevo (131.218.478 KM), JP „Ceste FBiH“ d.o.o. Sarajevo (69.830.602 KM), JP „Vodovod“ d.o.o. Posušje (4.244.429 KM), MKF „Prizma Sarajevo“ - u stečaju (2.314.784 KM), RMU „Breza“ d.o.o. Breza (2.225.353 KM). U okviru njih nisu iskazana dospjela potraživanja od županija po Stand-by aranžmanu III s Međunarodnim monetarnim fondom (u daljnjem tekstu: MMF) u iznosu od 11.876.487 KM, niti se može potvrditi da su poduzete sve zakonom propisane radnje za njihovu naplatu. **Ističemo da neplaćanje obveza ovih korisnika izravno utječe na primitke i likvidnost Proračuna FBiH, s obzirom na to da FBiH obveze prema kreditorima mora izmiriti u ugovorenom roku i dospjelom iznosu.**

S obzirom na postojanje neizmirenenih obveza po kreditima danim krajnjim korisnicima temeljem vanjskog duga, te konstantnog kašnjenja u otplati tih obveza, odnosno izostanka plaćanja obveza prema FBiH, Ministarstvo je poduzelo mjere, te su u razdoblju od 1. 1. 2018. godine do 31. 12. 2020. godine izvršeni reprogrami kreditnih obveza za: JP „Željeznice FBiH“ d.o.o. Sarajevo, JKP „10. juli“ d.o.o. Bosanska Krupa, JKP „Vodovod“ d.o.o. Cazin, RMU „Kreka“ d.o.o. Tuzla, Općina Grude, Županija Zapadnohercegovačka, Unsko-sanski kanton, Tuzlanski kanton, Grad Bihać, Općina Livno, Općina Posušje i Općina Kiseljak. U 2020. godinu potpisani su ugovori o reprogramu s Tuzlanskim kantomom i Općinom Kiseljak. Reprogramiranjem obveza za navedene krajnje korisnike smanjen je iznos dospjelih neplaćenih obveza prema krajnjim korisnicima za 72.905.262 KM. FBiH je u ime Općine Kiseljak u 2020. godini ukupno otplatila 1.302.603 KM. U 2020. godini devet korisnika (Unsko-sanski kanton, Kanton Sarajevo, Grad Zenica, Općina Čelić, Općina Glamoč, Općina Kakanj, JKP „10. juli“ d.o.o. Bosanska Krupa, JP „Komunalno“ d.o.o. Stolac i „LOK“ Mikro kreditna fondacija Sarajevo) podnijelo je zahtjeve za reprogramiranje, koji su odbijeni.

Najveći dio potraživanja nastao je po kreditima iz ranijeg razdoblja, prije donošenja Zakona o dugu, zaduživanju i jamstvima u FBiH, kada u cilju njihove naplate nisu osigurani instrumenti naplate kredita od krajnjih korisnika. Po isteku ugovorenog roka za naplatu svakog pojedinačnog potraživanja koji ne može biti duži od šest mjeseci, korisnik proračuna dužan je poduzeti sve zakonom propisane radnje za naplatu, te izvršiti preknjiženje na sumnjiva i sporna potraživanja.

Potraživanja od županija za dospjele anuitete po odobrenim dugoročnim kreditima iskazana su u iznosu od 776.487 KM, od čega se po III Stand-by aranžmanu zaključenom s MMF-om, na potraživanja za kamate od Bosansko-podrinjskog kantona odnosi 772.439 KM. Navedena potraživanja odnose se na ona po dospjelim kamata za dane pozajmice temeljem Ugovora o prijenosu kreditnih sredstava po III Stand-by aranžmanu MMF-a, sklopljenom između FBiH, koju zastupa Ministarstvo kao zajmodavac, i svih županija u FBiH. **Nenaplaćena potraživanja starija od šest mjeseci nisu evidentirana na poziciji sumnjivih i spornih, što nije sukladno odredbama Računovodstvenih politika za federalne proračunske korisnike i riznicu. Nije prezentirano o kojem iznosu se radi.**

Obavljenom revizijom konstatirali smo da Ministarstvo prije sačinjavanja finansijskih izvješća nije vršilo usuglašavanje (konfirmacija salda) potraživanja po vanjskom dugu koja su prenesena na krajnje korisnike kreditnih sredstava, sukladno članku 28. Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH.

Ministarstvo, kao i prethodnih godina, ni u 2020. godini nije poduzelo sve zakonom propisane radnje za naplatu nenaplaćenih potraživanja po kreditima u iznosu od 220.370.777 KM, koji su temeljem supsidijarnih ugovora s FBiH preneseni na krajnje korisnike. To nije sukladno članku 46. Zakona o proračunima u FBiH.



Preporuke:

- **poduzeti sve zakonom propisane radnje za naplatu potraživanja, a potraživanja starija od šest mjeseci evidentirati na poziciji sumnjivih i spornih, sukladno članku 46. Zakona o proračunima u FBiH i Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i riznicu;**
- **usuglašavanje potraživanja po vanjskom dugu, koja su prenesena na krajnje korisnike kredita, provoditi sukladno članku 23. Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH.⁷⁸**

Kratkoročne obveze i razgraničenja iskazana su u iznosu od 320.369.056 KM. Odnose se na kratkoročno razgraničene prihode nastale temeljem prijenosa kreditnih sredstava na krajnje korisnike u iznosu od 221.069.056 KM i obveze po temelju domaćeg zaduživanja putem emisije trezorskih zapisa u iznosu od 100.000.000 KM. Preostali iznos od 700.000 KM odnosi se na grant sredstva data Agenciji za vodno područje rijeke Save s podračuna na revolving osnovi koji se vodi kod Centralne banke BiH, a iskazan je kao dugovni saldo na poziciji ostalih razgraničenih rashoda. Kao i prethodnih godina, ova pozicija razgraničenih rashoda još uvijek nije zatvorena. U Izvješću o provedenom popisu, Povjerenstva za popis obveza i potraživanja u Riznici dalo je prijedlog da je na odgovarajućoj poziciji rashoda potrebno planirati sredstva kako bi se ovo razgraničenje zatvorilo.

Tijekom revidirane godine izvršene su tri emisije trezorskih zapisa ukupne nominalne vrijednosti od 160.000.000 KM, uz diskontnu kamatnu stopu od 0,024% do 0,135%. Po tom temelju prikupljeno je 159.449.478 KM (rashod kamate 550.522 KM). U 2020. godini izmirene su dospjele obveze u iznosu od 80.000.000 KM (20.000.000 KM iz 2019. godine i 60.000.000 KM iz 2020. godine).

Preporuka:

- **postupiti po prijedlogu Povjerenstva za popis obveza i potraživanja u Riznici kako bi se izvršilo zatvaranje razgraničenja.**

Dugoročne obveze iskazane su u iznosu od 5.748.972.798 KM i u odnosu na prethodnu godinu (5.299.044.646 KM) veće su za 449.928.152 KM. Temeljem dugoročnog zaduženja u glavnoj knjizi Federalnog ministarstva financija iskazani su izdaci za otplate dugova, izdaci za kamate, te kratkoročne obveze temeljem zaduženja. Dugoročne obveze sastoje se od vanjskog duga u iznosu od 4.982.724.575 KM i unutarnjeg duga u iznosu od 766.248.223 KM.

Obveze po vanjskom dugu

Obveze po vanjskom dugu, koje su iskazane u iznosu od 4.982.724.575 KM,⁷⁹ odnose se na vanjski dug krajnjih korisnika kredita u iznosu od 2.699.011.188 KM (iskazan na izvanbilančnoj evidenciji), sredstva odobrena županijama u iznosu od 35.798.155 KM (iskazana na poziciji dugoročnih plasmana), te na obveze FBiH u iznosu od 2.247.915.232 KM.

Problemi uzrokovani pandemijom COVID-19, kao i mjere koje je u cilju sprečavanja negativnih ekonomskih posljedica na cjelokupno gospodarstvo donijela Vlada FBiH, zahtijevale su hitan odgovor u kontekstu osiguranja nedostajućih financijskih sredstava. BiH je zaključila sporazum sa MMF-om u okviru instrumenta brzog financiranja. Odlukom Parlamenta FBiH⁸⁰ o prihvaćanju zaduženja FBiH u okviru instrumenta za brzo financiranje MMF-a, prihvaćeno je zaduženje FBiH u iznosu od 163.098.000 SDR, odnosno 398.501.246 KM, koliko je na dan angažiranja sredstava iznosila protuvrijednost ugovorenog iznosa namijenjenog FBiH, što iznosi 61,50% ukupno odobrenih sredstava BiH.

⁷⁸ „Sl. novine FBiH“, br. 15/21

⁷⁹ Vanjski dug u FBiH obuhvaća vanjski dug Vlade FBiH, županija, gradova, općina i drugih krajnjih dužnika i obuhvaća dio duga bivše Jugoslavije, odnosno restrukturirani dug u okviru Pariškog i Londonskog kluba, te konsolidirani dug IBRD-a (stari dug) i dug nastao zaduživanjem nakon 14. 12. 1995. godine (novi dug). Novi vanjski dug obuhvaća onaj koji je FBiH direktno ugovorila s vanjskim kreditorima (direktni dug) i dug po kreditima koje je BiH ugovorila u ime FBiH (relevantni dug) i supsidijarno prenijela na FBiH. Po ovim kreditima dužnik je FBiH, odnosno županija, grad, općina, javno poduzeće ili drugi dužnik – krajnji korisnik kredita, ukoliko su, potpisivanjem podugovora sa FBiH, preuzeli obvezu vraćanja kredita.

⁸⁰ Parlament FBiH Odluku je usvojio na sjednici Predstavničkog doma 23. 4. 2020. godine i na sjednici Doma naroda 4. 5. 2020. godine.

Sredstva su doznačena FBiH 3. 6. 2020. godine. Sukladno točki II. Odluke, namjena sredstava je financiranje povećanih potreba u zdravstvu uzrokovanih pandemijom COVID-19 i financiranje mjera ekonomske stabilizacije. Sredstva su odobrena s rokom otplate od pet godina (uključujući grace period od tri godine) i primjenjivom kamatnom stopom, koju određuje MMF za SDR (u trenutku donošenja Odluke 1,05% godišnje). Otplate duga planirana je u osam jednakih kvartalnih rata nakon isteka grace perioda.

U 2020. godini na pozicijama dugoročnih obveza po vanjskom dugu FBiH evidentirano je 951.756.718 KM temeljem sukcesivnog povlačenja sredstava po zaključenim ugovorima, koji do kraja 2020. godine nisu završeni. Također, pozicije dugoročnih obveza po vanjskom dugu FBiH korigirane su za pozitivne i negativne tečajne razlike prema tečajnoj listi Centralne banke BiH na 31. 12. 2020. godine, a ukoliko bi povučena sredstva iskazivali po tečajevima koji su važili na svaki datum povlačenja, iznos povučenih sredstava bio bi 967.279.298 KM.

Smanjenje vanjskog duga, temeljem otplate glavnice u revidiranoj godini, izvršeno je u iznosu od 409.985.704 KM, a odnosi se na otplate duga primljenog kroz Državu (relevantne obveze 407.497.669 KM i vanjske otplate 2.488.035 KM). Kamate po otplatama duga iskazane su u iznosu od 80.770.886 KM, a odnose se na one po ugovorenim kreditima za relevantni dug (78.555.142 KM) i za izravne obveze FBiH (2.215.744 KM).

Kao i prethodnih godina, tečajne razlike nisu iskazane sukladno Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i riznicu i Naputku o planiranju i računovodstvenom evidentiranju vanjskog duga FBiH u Glavnoj knjizi riznice.⁸¹

Preporuka:

- ***tečajne razlike u Glavnoj knjizi riznice, sadržane u otplatama anuiteta po vanjskom dugu, knjižiti sukladno Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i riznicu i Naputku o planiranju i računovodstvenom evidentiranju vanjskog duga FBiH u Glavnoj knjizi riznice.***

Prema evidencijama Ministarstva, ukupan iznos nepovučenih kreditnih sredstava iskazan je u iznosu od 1.928.225.818 KM i na njega su plaćeni ugovoreni troškovi u iznosu od 3.158.098 KM u 2020. godini, a ukupno plaćeni troškovi do 31. 12. 2020. godine iznose 18.196.055 KM. Sve obveze po troškovima na nepovučena sredstva snose krajnji korisnici kredita, osim obveza po kreditima Svjetske banke – IBRD, koji se plaćaju iz Proračuna FBiH.

S podračuna za servisiranje vanjskog duga FBiH, zaključno s 31. 12. 2020. godine, plaćene su i dospjele kreditne obveze u iznosu od 9.990.923 KM (glavnica u iznosu od 5.782.852 KM, kamate u iznosu od 4.208.071 KM) temeljem kredita Međunarodne asocijacije za razvoj – IDA (projekt vodosnabdijevanja i kanalizacije za Mostar). Od ukupno plaćenih obveza umjesto krajnjeg korisnika, u 2020. godini plaćeno je 1.269.528 KM (glavnica u iznosu od 817.577 KM i kamate u iznosu od 451.951 KM). Supsidijarni kreditni ugovor potpisan je 16. 11. 2000. godine između BiH, FBiH i JP „Vodovod“ d.o.o. Mostar, kojim je ugovoreno zaduženje u iznosu od 9.082.067 SDR, odnosno preračunato u KM na 31. 12. 2020. godine 21.028.701 KM, s grace periodom od 10 godina i otplatom u razdoblju od 1. 4. 2010. do 1. 4. 2035. godine. Na 31. 12. 2020. godine preostale obveze po glavnici kredita iznosile su 15.245.848 KM. Uvidom u dokumentaciju konstatirali smo da se otplate ovog kredita tretiraju kao izravni dug FBiH i plaćaju se iz Proračuna FBiH. Za iznos plaćenih obveza nisu evidentirana potraživanja krajnjeg korisnika u Glavnoj knjizi Riznice, sukladno Računovodstvenim politikama za federalne proračunske i riznicu i Naputku o planiranju i računovodstvenom evidentiranju vanjskog duga FBiH u Glavnoj knjizi Riznice. JP „Vodovod“ d.o.o. Mostar nije plaćao ove obveze, što je izravno utjecalo na izdatke Proračuna FBiH, budući da FBiH obveze prema kreditorima mora izmiriti u ugovorenom i dospjelom roku. Nije prezentirana dokumentacija kojom bi se potvrdilo da je Ministarstvo financija poduzelo aktivnosti kako bi se obveze po ovom kreditu tretirale sukladno zaključenom supsidijarnom kreditnom ugovoru, te kako bi evidentiralo potraživanja od krajnjeg korisnika za iznos plaćenih obveza.

⁸¹ „Sl. novine FBiH“, br. 69/06, 78/06, 2/11, 11/12



Pored navedenih obveza temeljem zaduženja, s podračuna za servisiranje vanjskog duga FBiH plaćene su dospjele kreditne obveze u iznosu od 358.544 KM (glavnica u iznosu od 308.145 KM i kamate u iznosu od 50.399 KM) po kreditu Vlade Kraljevine Španjolske (za vodosnabdijevanje općina Široki Brijeg, Ljubuški i Fojnica). Po ovim obvezama, u ranijem razdoblju Sporazumom o kreditu reguliran je kreditni odnos između Kraljevine Španjolske i Ministarstva financija i trezora BiH, kao i odnos između španjolskih izvođača i navedenih općina, kao krajnjih korisnika kredita. Obveze po kreditu još uvijek nisu prenesene s BiH na FBiH, odnosno s FBiH na krajnjeg korisnika, a predmet je 2014. godine ustupljen Federalnom pravobraniteljstvu. Na 31. 12. 2020. godine obveze po ovom kreditu iznosile su 2.311.092 KM, i nisu unesene u Glavnu knjigu riznice. **Po ovim isplata u Glavnoj knjizi riznice nisu iskazane obveze niti potraživanja krajnjih korisnika kredita. Budući da su ove obveze teretile Proračun FBiH, Ministarstvo je, sukladno zakonskim i ostalim propisima, kao nadležno za planiranje i evidentiranje obveza po vanjskom dugu, bilo obvezno unijeti ih u Glavnu knjigu riznice.**

Preporuke:

- **poduzeti aktivnosti kako bi se obveze po kreditu JP „Vodovod“ d.o.o. Mostar tretirale sukladno zaključenom supsidijarnom kreditnom ugovoru i evidentirala potraživanja od krajnjeg korisnika sukladno Računovodstvenim politikama za federalne proračunske korisnike i riznicu i Naputku o planiranju i računovodstvenom evidentiranju vanjskog duga FBiH u Glavnoj knjizi riznice;**
- **izvršiti evidentiranje isplaćenih sredstava za potraživanja po kreditu Vlade Kraljevine Španjolske u Glavnoj knjizi riznice, na odgovarajućim bilančnim pozicijama, sukladno Pravilniku o knjigovodstvu proračuna u FBiH.**

U okviru obveza po vanjskom dugu iskazane su obveze JP „Željeznice FBiH“ d.o.o. Sarajevo (u daljnjem tekstu: JP „Željeznice FBiH“) koje su nastale temeljem zaključenih sedam podugovora po temelju prijenosa obveza po ino kreditima s FBiH koju zastupa Ministarstvo, u ukupnom iznosu od 452.733.618 KM. Reprogrami obveza temeljem vanjskog duga po zaključenim ugovorima, zaključeni su za šest kredita JP „Željeznice FBiH“ i njihova otplata je trebala početi u 2018. godini, dok grace period za otplatu duga Fonda za međunarodni razvoj OPEC iznosi pet godina, a potpisan je u 2016. godini. U vezi s navedenim, neophodno je bilo da se u financijskim planovima JP „Željeznice FBiH“ za 2020. godinu, koji se dostavljaju na odobrenje Vladi FBiH i Ministarstvu, planiraju i obveze za povrat kredita sukladno ugovorima o reprogramu i otplatnim planovima. Dosadašnje obveze po ovim kreditima, umjesto krajnjeg dužnika JP „Željeznice FBiH“, plaćene su iz Proračuna FBiH.

Prema evidencijama Ministarstva, obveze JP „Željeznice FBiH“ temeljem vanjskih kredita na 31. 12. 2020. godine, iznose:

Kreditor (kredit)	Stanje duga 31. 12. 2020.	Reprogramirane dospjele obveze	Reprogramirane nedospjele obveze	Dospjele obveze 31. 12. 2020. (KM)
Vlada Španjolske –TALGO	67.337.088 EUR	1.460.783 EUR	21.674.388 EUR	45.248.461
EBRD 944 – Željeznice I	12.542.358 EUR	4.509.408 EUR	-	8.819.635
EBRD 35418 – Željeznice II	37.465.653 EUR	4.575.958 EUR	8.272.396 EUR	25.129.196
EIB 21127 – Željeznice I	24.000.000 EUR	5.783.132 EUR	2.811.240 EUR	16.809.131
EIB 23376 – Željeznice II	51.600.000 EUR	623.311 EUR	10.776.403 EUR	22.295.903
Opec Fond 1189P – Rekonstrukcija Željeznica	11.897.064 USD	-	3.559.352 USD	5.668.503
Vlada Portugala – Projekt modernizacije	31.992.000 EUR	1.288.179 EUR	2.025.591 EUR	6.481.171
Ukupno:	234.937.099 EUR 11.897.064 USD	18.240.771 EUR	45.560.018 EUR 3.559.352 USD	130.452.000



„JP Željeznice FBiH“ do okončanja revizije nisu odgovorile na izvod otvorenih stavki na 31. 12. 2020. godine, koji im je dostavilo Ministarstvo. **Uvidom u predmetni IOS, nisu iskazane obveze temeljem kamata, već samo obveze temeljem glavnog duga, budući da Ministarstvo vodi evidenciju samo o obvezama temeljem glavnice ino kredita, bez evidencije o stanju kamata po tim kreditima.**

Tijekom 2020. godine Ministarstvo nije poduzimalo aktivnosti s ciljem naplate sredstava koje je FBiH platila na ime dosadašnjih obveza po kreditima umjesto krajnjeg dužnika JP „Željeznice FBiH“.

Federacija BiH i JP „Željeznice FBiH“ zaključili su 2016. godine Podugovor o kreditu za projekt rekonstrukcije željeznica dionica (I) Sarajevo – Bradina (kredit Fonda za međunarodni razvoj OPEC). Ugovorom je utvrđeno da će JP „Željeznice FBiH“ koristiti kreditna sredstva pod istim uvjetima pod kojim su stavljena na raspolaganje, i to: rok otplate 20 godina, grace period pet godina, kamatna stopa 3,5% godišnje, naknada za servisiranje kredita 1% godišnje za povlačenje sredstava i neizmirena sredstva. **Nije prezentirana dokumentacija kojom bismo potvrdili da je JP „Željeznice FBiH“ u 2020. godini izvršilo uplatu dospjelih obveza za kamate, kao i troškove servisiranja kredita prema Ministarstvu, niti su knjigovodstveno evidentirana potraživanja Ministarstva po ovom temelju. Samim tim nisu se poduzimale ni zakonom propisane radnje za naplatu ovih potraživanja.**

Preporuka:

- **poduzeti aktivnosti, sukladno utvrđenim nadležnostima, prema JP „Željeznice FBiH“ s ciljem naplate sredstava koje je FBiH otplatila umjesto javnog poduzeća.**

Obveze po unutarnjem dugu

Dugoročne obveze po unutarnjem dugu⁸² iskazane su u iznosu od 766.248.223 KM i u odnosu na prethodnu godinu (703.658.059 KM) više su za 62.590.164 KM. Ove obveze iskazane su u Glavnoj knjizi Riznice na tri konta, i to: obveze od dugoročnih obveznica (755.507.672 KM), obveze od dugoročnih vlastitih obveznica (88.753 KM) i ostale dugoročne obveze (10.651.798 KM⁸³). Kamate po ovim otplatama duga iskazane su u iznosu od 11.152.500 KM.

Nedospjeli dug po emitiranim obveznicama na 31. 12. 2019. godine iznosio je 540.000.000 KM. U tijeku 2020. godine FBiH se zadužila temeljem **šest emisija obveznica** u ukupnom iznosu od 220.000.000 KM, za što je prikupljen iznos od 219.631.284 KM. Obveznice u 2020. godini izdane su sa dospjećem od pet do 15 godina. U revidiranoj godini isplaćeno je 120.000.000 KM po dospjeću obveznica koje su izdane u prethodnom razdoblju, tako da je ukupno zaduženje temeljem izdanih obveznica na 31. 12. 2020. godine iznosilo 640.000.000 KM. Kamate po dospjelim obveznicama plaćene su u iznosu od 11.152.500 KM. Na naplatu u 2021. godini dospijeva 100.000.000 KM.

Temeljem **stare devizne štednje** iskazane su dugoročne obveze u iznosu od 10.397.408 KM koji se u cijelosti odnosi na verificirani dug. U odnosu na prethodnu godinu, ukupan dug temeljem stare devizne štednje uvećan je za 6.139.061 KM.

Na poziciji ostalih dugoročnih obveza iskazan je verificirani dug koji predstavlja obveze za čije će se izmirenje u narednom razdoblju izvršiti emisija obveznica ili gotovinske isplate. Navedene obveze iskazane su u iznosu od 10.651.798 KM, a odnose se na one temeljem stare devizne štednje (10.397.408 KM) i ratnih potraživanja (254.390 KM). Taj iznos je u odnosu na prethodnu godinu povećan za 8.059.506 KM.

Dugoročne obveze po emitiranim obveznicama temeljem stare devizne štednje u cijelosti su izmirene u 2020. godini temeljem XI emisije (iz ranijeg razdoblja) u iznosu od 1.920.445 KM (glavnica od 1.873.605 KM i kamata od 46.840 KM) i XII emisije iz 2020. godine u iznosu od 3.326.956 KM (glavnica od 3.285.882 KM i kamata od 41.074 KM). U razdoblju od 2009. do 2020. godine za izmirenje duga temeljem stare devizne štednje izvršeno je ukupno 12 emisija obveznica ukupne vrijednosti od 956.116.057 KM (894.553.369 KM glavnice i 61.562.688 KM kamata).

⁸² Unutarnji dug u FBiH obuhvaća unutarnji dug Vlade FBiH nastao sukladno zakonu (obveze prema zaposlenicima i dobavljačima Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH, obveze temeljem stare devizne štednje i ratnih potraživanja koje podliježu verifikaciji) i dug nastao emisijom tržišnih vrijednosnih papira.

⁸³ Ostale dugoročne obveze, koje se odnose na one temeljem verificiranih obveza za staru deviznu štednju i presuda za ratna potraživanja, evidentirane su u okviru ostalih dugoročnih obveza.

Zakonom o izmirenju obveza temeljem računa stare devizne štednje u FBiH⁸⁴ definirano je da se proces verifikacije potraživanja i gotovinskih isplata stare devizne štednje (vođenje postupka u prvom i drugom stupnju) vrši sukladno odredbama **Uredbe o postupku verificiranja potraživanja temeljem računa stare devizne štednje u FBiH⁸⁵**. Proces verificiranja u prvom stupnju u FBiH vodi Financijsko-informatička agencija, a u drugom stupnju povjerenstva za verifikaciju računa stare devizne štednje. Također, mogu se imenovati dodatna povjerenstva u zavisnosti od broja uloženi žalbi. Izmjenama navedenog Zakona rok za verificiranje stare devizne štednje kontinuirano se produžava, a posljednjim izmjenama i dopunama Zakona produžen je do 31. 12. 2022. godine.⁸⁶

Vlada FBiH je, na prijedlog Ministarstva, formirala Povjerenstvo za verifikaciju računa stare devizne štednje,⁸⁷ sa zadatkom da, kao drugostupanjsko tijelo, sukladno odredbama državnog Zakona o izmirenju obveza temeljem stare devizne štednje⁸⁸ i Uredbe o postupku verificiranja potraživanja i gotovinskih isplata po temelju računa stare devizne štednje u FBiH, rješava po žalbama koje su uložili vlasnici stare devizne štednje, nasljednici sredstava stare devizne štednje, kao i osobe koje su vlasništvo nad starom deviznom štednjom stekle valjanim ugovorom o darivanju. Prema Izvješću Povjerenstva, u razdoblju od 2007. godine do kraja 2020. godine riješeno je 22.790 predmeta (žalbi). U revidiranoj godini riješeno je 300 žalbi, od čega su 203 odobrene, a po njima je odobren iznos od 4.483.086 KM, dok su 92 zahtjeva za verifikaciju odbijena, a pet je vraćeno prvostupanjskom organu na ponovni postupak.

Dugoročne obveze temeljem ratnih potraživanja iskazane su u ukupnom iznosu od 110.117.214 KM i u odnosu na prethodnu godinu (149.924.361 KM) manje su za 39.807.147 KM. Strukturu ovih obveza čine: obveze po temelju dugoročnih obveznica (109.774.071 KM), obveze po temelju dugoročnih vlastitih obveznica (88.753 KM) i ostale dugoročne obveze, koje predstavljaju registrirani dug (254.390 KM).

Za izmirenje obveza temeljem ratnih potraživanja u prethodnom razdoblju izvršene su četiri emisije obveznica ukupne nominalne vrijednosti od 195.417.760 KM. Obračunate su i iskazane kamate u iznosu od 57.956.663 KM, te je ukupan dug po emitiranim obveznicama iznosio 253.374.423 KM. S 31. 12. 2020. godine na naplatu je dospjelo ukupno 85.554.936 KM glavnice i 52.223.061 KM kamata, te ostatak duga iznosi 115.596.426 KM, od čega se na glavicu odnosi 109.862.824 i na kamate 5.733.602 KM. Od duga koji se odnosi na glavicu 109.774.071 KM je dug prema trećim osobama, dok se 88.753 KM odnosi na vlastite obveznice. U 2021. godini na naplatu dopijeva otplata glavnice u iznosu od 35.585.366 KM i kamata u iznosu od 2.746.572 KM.

Izmjenama i dopunama Uredbe o načinu utvrđivanja i realiziranju unutarnjih obveza FBiH, 2009. godine utvrđeno je da Ministarstvo vrši verificiranje ratnih potraživanja i nastavi s postupkom realizacije potraživanja sukladno propisima koji reguliraju izdavanje obveznica, te da rješava predmete koji nisu okončani. Vlada FBiH je, u cilju utvrđivanja realnih obveza FBiH po temelju ratnih potraživanja i potpune implementacije Akcijskog plana za izmirenje pravomoćnih sudskih presuda temeljem ratnih potraživanja, Zaključkom od 3. 9. 2013. godine zadužila Federalno pravobraniteljstvo, kao ovlaštenog zastupnika FBiH, da uspostavi registar sudskih presuda. S obzirom na to da Federalno pravobraniteljstvo nije uspostavilo registar sudskih presuda, Ministarstvo i dalje vrši evidentiranje verificiranog duga temeljem raspoloživih podataka o izvršnim sudskim rješenjima u Glavnoj knjizi Riznice. Dakle, **Ministarstvo ne raspoložuje konačnim podacima o svim sudskim izvršnim rješenjima i pravomoćnim presudama po temelju ratnih potraživanja.**

Na izvanbilančnoj evidenciji iskazano je 11.084.540.439 KM. Najveći iznos od 6.997.422.404 KM odnosi se na izvanbilančno evidentiranje primljenih mjenica za osiguranje kredita, zajmova i grantova. Također, 2.699.011.188 KM odnosi se na izvanbilančno evidentiranje dugoročnih potraživanja FBiH od krajnjih korisnika kredita, kojima je FBiH, temeljem supsidijarnih sporazuma, ustupila na uporabu kreditna sredstva.

⁸⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 62/09, 42/11, 91/13, 101/16

⁸⁵ „Sl. novine FBiH“, br. 33/06, 66/06, 5/07, 65/07, 7/09, 4/10, 46/11, 32/12, 18/14, 41/15, 28/16, 42/17

⁸⁶ „Sl. novine FBiH“, br. 57/20

⁸⁷ „Sl. novine FBiH“, br. 82/16, 23/17, 3/19

⁸⁸ „Sl. glasnik BiH“, br. 28/06, 76/06, 72/07, 97/11, 100/13

11. OSTALI NALAZI

11.1 Migracija softverske aplikacije ISFU (Oracle E-Business Suite) na novu verziju

Za podršku procesu rizničnog poslovanja od 2001. godine Ministarstvo koristi informacijski sustav za upravljanje financijama (ISFU) Oracle E-Business Suite, a implementirani su moduli: glavna knjiga (GL), upravljanje nabavama (PO), obveze prema dobavljačima (AP) i upravljanje sredstvima (CE). Kupljen je i modul upravljanje stalnim sredstvima (FA), koji nije implementiran. U prethodnom razdoblju Ministarstvo nije pratilo nadogradnje baze i softverske aplikacije proizvođača Oracle, što je dovelo u pitanje izostanak Oracle podrške za verzije koje se koriste, kao i kompatibilnost s okruženjem. Ministarstvo je prethodnih godina planiralo sredstva u proračunu u ove svrhe, ali nisu realizirana ili su preusmjeravana za druge namjene. Po urađenoj analizi, u 2018. godini proveden je postupak javne nabave za nadogradnju ISFU sustava, zaključenjem ugovora na 818.999 KM (s PDV-om), s rokom završetka od tri godine i realizacijom ugovorenih aktivnosti u fazama. Usuglašenim planom projekta definirano je da će u 2019. godini biti završena I. faza – nadogradnja baze i softverske aplikacije, kao i da će se paralelno provoditi aktivnost iz druge faze (unapređenje funkcionalnosti postojećih modula). Implementacija novih modula: potraživanja (AR) i stalnih sredstava (FA), migracija postojećih i izrada novih izvješća, interfejsa sa sustavom BPMIS, planirana je u 2019. i dijelu 2020. godine zaključno s 29. 5. 2020. godine. Funkcionalna podrška (Ugovorom definirana kao IV. faza) planirana je da se završi zaključno s 9. 12. 2021. godine. Planirana su tri ulaska u produkciju, i to nakon migracije baze, zatim migracije softverske aplikacije i implementacije novih modula. Implementator je dostavio plan projekta s aktivnostima i terminskim planom implementacije. Za nadzor i praćenje nadogradnje ISFU-a Ministarstvo je imenovalo projektni tim sastavljen od ključnih korisnika ISFU-a.

Iako je u projektnom planu planirano da će prva faza projekta biti završena u lipnju 2019. godine, primopredaja je izvršena krajem 2019. godine. Također, rok za završetak druge faze bio je siječanj 2020. godine, ali prema prezentiranoj dokumentaciji primopredaja 70,50% druge faze izvršena je 6. 1. 2021. godine. Kao razlog za kašnjenje realizacije faza odgovorni u Ministarstvu navode angažiranje na aktivnostima integracije Federalnog zavoda za MIO u ISFU, što je podrazumijevalo i prilagođavanje i migraciju podataka iz financijsko-računovodstvenog sustava Federalnog zavoda za MIO u ISFU, prilagođavanje ISFU-a, edukaciju korisnika i izradu automatskih interfejsa za prijenos naloga za isplatu mirovina u ISFU iz aplikacije za obračun mirovina. Za realizaciju je iskorištena polovina ugovorenih sati podrške iz IV. faze ovog projekta (250 sati).

U drugoj fazi planirana je i izvršena dogradnja registra dobavljača, koja je zahtijevala najviše vremena, implementacija modula potraživanja, kao i dogradnja izvješća. U izvješću o primopredaji druge faze s izvođačem je usuglašeno da je završeno 20% izvješća i dogovoreno da će se izvješća dograđivati i u idućoj fazi projekta. Izvršene su dorade i korekcije izvješća implementiranih u prvoj fazi projekta, konverzija postojećih izvješća na BI Publisher, implementacija novih izvješća za modul potraživanja i dijela izvješća po zahtjevu korisnika, izmjena svih izvješća zbog novog fleksibilnog polja i izrada novih FSG izvješća (zakonski obrasci izvješćivanja). Završena izvješća dana su na testiranje i primjedbe korisnicima ISFU aplikacije. U tehničkoj specifikaciji tenderske dokumentacije nisu detaljno specificirani zahtjevi izmjena i izrade novih izvješća, te da će to biti realizirano u tijeku implementacije projekta, a na temelju zahtjeva ključnih korisnika. Prema prezentiranom, ključni korisnici su uključeni u izradu detaljnih specifikacija za nova izvješća po njihovom zahtjevu, ali to nije dokumentirano.

U vrijeme obavljanja konačne revizije započela je implementacija treće faze, odnosno modula stalnih sredstava, za koju je planiran završetak do kraja 2021. godine (odnosno do isteka Ugovora), a početkom 2022. godine povezivanje proračunskih korisnika.

Ured za reviziju je u prethodnim izvješćima dao preporuku da se usvoje politike kojima bi se osigurala redovna nadogradnja ISFU sustava u cilju praćenja tehnološkog napretka, neprekidnosti rada, kao i korištenja pogodnosti Oracle podrške, ali Ministarstvo još uvijek nije realiziralo tu preporuku.



Preporuke:

- **usvojiti politike kojima bi se osigurala redovne nadogradnje svih slojeva ISFU-a, kako bi se omogućila stabilnost i pouzdanost sustava i korištenje pogodnosti Oracle tehničke podrške;**
- **izraditi detaljne specifikacije zahtjeva za izmjene i dorade postojećih izvješća koja se kreiraju iz ISFU-a.**

11.2 Zamjena interno razvijenih desktop aplikacija za podršku pomoćnim evidencijama

Ministarstvo koristi više „malih“ desktop aplikacija za podršku procesima pomoćnih evidencija koje su razvijene interno u Ministarstvu korištenjem funkcionalnosti MS ACCESS baze: podržani su procesi evidencije duga dobavljačima Federalnog ministarstva obrane i Vojske FBiH, proces obrade neuplaćenih doprinosa, ostale pravomoćne sudske presude i izvršna sudska rješenja, izvansudske nagodbe, isplata razlika neisplaćenih plaća proračunskih korisnika, povrati više uplaćenih sredstava, odluke Vrhovnog suda FBiH, a u međuvremenu je iskazana potreba za izradom softverskih rješenja za podršku drugim procesima u Ministarstvu. Kako Ministarstvo nije osiguralo održavanje ovih procesa, kao i zbog tehnoloških ograničenja primijenjenih softverskih rješenja u osiguranju adekvatnih kontrola za financijske transakcije koje se obrađuju, pokrenute su aktivnosti za zamjenu softvera. Po analizi korisničkih zahtjeva i izradi projektnog zadatka, u prethodnoj godini pokrenut je postupak javne nabave usluga izrade softvera za evidenciju. **Zbog žalbi sudionika u tenderu na odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, postupak je dugo trajao i ugovor je zaključen 23. 5. 2019. godine na iznos od 407.511 KM (s PDV-om), s rokom završetka od šest mjeseci. Softver nije završen u ugovorenom roku, implementator je tražio produžetak roka, s obrazloženjem da je za razvoj modula vanjskog i unutarnjeg duga zbog kompleksnosti bilo potrebno više vremena nego što je procijenjeno.** Ministarstvo je više puta odobrilo produžavanje rokova, u vidu jednostrane pisane izjave kao odgovor na zahtjev implementatora, a posljednji tako produžen rok bio je 31. 12. 2020. godine. Implementator je dostavio novo bankovno jamstvo. Po isteku ovog roka, nije vršeno produženje roka u vidu jednostrane pisane izjave, niti je od dobavljača traženo novo bankovno jamstvo. Za prvo kašnjenje izvođač je platio ugovornu kaznu u iznosu od 40.751 KM, dok za kašnjenje nakon produženog razdoblja ugovorne kazne nisu ni tražene. Do sada nije bilo plaćanja za izvršene usluge, jer je ono ugovoreno po završetku posla.

Iako su prošli svi produženi rokovi za implementaciju, do okončanja ove revizije projekt nije završen. Dugo trajanje projekta i veliki broj sudionika za posljedicu su imali promjenu uvjeta, tako da su neki dijelovi aplikacije ponovo rađeni, neki ključni korisnici otišli su u mirovinu, a nisu primljeni novi. Međutim, ključna je nemogućnost izvršitelja usluga da realizira preuzete obveze u definiranom roku, iz razloga odlaska zaposlenih iz firme izvođača koji su bili angažirani na projektu. **Ministarstvo je kao mogućnost razmatralo i raskid ugovora, ali je odustalo zbog prethodnog dugog trajanja postupka javne nabave i izbora najpovoljnijeg ponuđača. U vrijeme obavljanja revizije s izvođačem su održavani sastanci o rješavanju statusa projekta. Ministarstvo je od izvođača zatražilo potvrde korisnika o prihvatljivosti završenih dijelova aplikacije, koji se izjasnio da već ima osiguranu polovinu od ukupnog broja. Prema izjavama odgovornih, svi dogovori s izvršiteljem su usmeni, a realan rok za završetak projekta je kraj tekuće godine.**

Nije sačinjen i usvojen strateški plan IT razvoja kako bi se osigurao sustavan pristup razvoju informacijskih tehnologija u Ministarstvu i izgradnja informacijskog sustava koji će najbolje odgovarati poslovnim ciljevima. Utvrdili smo da Ministarstvo provodi razvojne aktivnosti. Nije prezentirana relevantna dokumentacija koja bi potvrdila da se pristupilo izradi IT strateškog plana, iako je navedeno da su aktivnosti u tijeku. Ističemo da Odsjek za IT već duže vrijeme nema popunjeno radno mjesto šefa, koji po pravilu sudjeluje u izradi IT strategije, kao i da se, iako se povećava obim poslova, smanjuje broj radnih mjesta i izvršitelja u Odsjeku za IT, a ne vrši se popunjavanje slobodnih radnih mjesta.

Preporuke:

- *izraditi i usvojiti strateški plan IT razvoja kako bi se na sustavan način pristupilo razvoju informacijskih tehnologija u Ministarstvu i osigurala adekvatna IT podrška, sukladno poslovnim ciljevima;*
- *okončati preostale aktivnosti implementacije projekta informatizacije evidencija i zamijeniti desktop aplikacije.*

11.3 Implementacija razvojno-investicijskih projekata financiranih iz ino kreditnih i donatorskih sredstava

Uredbom o načinu i kriterijima za pripremu, izradu i praćenje realizacije programa javnih investicija⁸⁹ (u daljnjem tekstu: PJI) propisan je način i kriteriji za pripremu, izradu i praćenje realizacije programa javnih investicija u FBiH koji se donosi svake godine. Vlada FBiH, na prijedlog Ministarstva, imenuje Povjerenstvo za Program javnih investicija FBiH na razdoblje od četiri godine. Implementaciju projekata od značaja za FBiH, koje je odobrila Vlada FBiH, te upravljanje domaćim i stranim sredstvima namijenjenim realiziranju tih projekata, vrše jedinice za upravljanje projektima.

Uloga jedinica za upravljanje projektima je, između ostalog, dostavljanje prioriternih projekata Ministarstvu, u cilju pripreme PJI-a, kao i praćenje i izvješćivanje pratećih projekata. Samo projekti koji su uvršteni u PJI mogu se financirati proračunskim sredstvima ili zaduživanjem.

Instrukcija o načinu vođenja knjigovodstva, financijskog izvješćivanja i godišnjeg obračuna za razvojno-investicijske projekte krajem 2014. godine stavljena je izvan snage. U međuvremenu, Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti da se ispoštuju zakonske odredbe utvrđene Zakonom o računovodstvu i reviziji u FBiH i drugim propisima u dijelu knjigovodstvenog evidentiranja, financijskog izvješćivanja i godišnjeg obračuna za razvojno-investicijske projekte, koji se realiziraju putem posebnih transakcijskih namjenskih računa (pokrenuta je samo inicijativa prema Ministarstvu financija Republike Hrvatske s ciljem razmjene iskustava po ovom temelju, ali zbog pandemije COVID-19 nisu održane planirane posjete). To može značajno utjecati na primjenu određenih zakonskih propisa resornih ministarstava u dijelu izvješćivanja o realiziranju i nadzoru nad implementacijom razvojno-investicijskih projekata. Izvješćivanje o planu i utrošku sredstava kojima se financiraju projekti vrši se kvartalno, putem IP obrasca. Ministarstvo najmanje jednom godišnje informira Vladu FBiH o utrošku sredstava kojima se financiraju projekti uključeni u PJI FBiH.

Člankom 5. Proračuna FBiH za 2020. godinu⁹⁰ definirano je da su kapitalni projekti financirani iz vanjskih kreditnih sredstava dio Proračuna FBiH. U Pregledu kapitalnih projekata koji se financiraju iz kreditnih i grant sredstava međunarodnih financijskih institucija, proračuna svih razina vlasti u FBiH, fondova i vlastitih izvora, za razdoblje 2020. – 2022. godine predviđena su 64 projekta ukupne vrijednosti od 6.396.889.991 KM, dok je za 2020. godinu predviđeno 1.270.726.153 KM.

Program javnih investicija FBiH 2020. – 2022. godine, koji je Vlada FBiH usvojila 13. 11. 2019. godine, predstavlja trogodišnji dokument koji sadrži pregled ulaganja u projekte, s podacima o ukupno potrebnim i utrošenim sredstvima, te sredstvima planiranim za financiranje projekata iz proračuna, kredita, donacija i/ili drugih izvora. Njime su obuhvaćeni projekti u implementaciji, za čiju su realizaciju osigurani izvori financiranja ili je izvjesno da će biti osigurana sredstva za njihovo financiranje i kandidirani projekti koji predstavljaju prioritetne projekte za koje nisu osigurani izvori financiranja u trenutku izrade PJI-a. Program sadrži podatke o ulaganjima u 109 projekata (50 projekata u implementaciji, 57 kandidiranih projekata i dva projekta sa statusom „odobren“). Ukupna vrijednost svih projekata je 14.381,88 mil. KM, od čega se 8.534,71 mil. KM odnosi na kandidirane, 3.999,23 mil. KM na projekte čija je implementacija u tijeku i 1,847,94 mil. KM na odobrene projekte.

⁸⁹ „Sl. novine FBiH“, br. 106/14

⁹⁰ „Sl. novine FBiH“, br. 99/19, 28/20

Imajući u vidu da je realiziranje projekata u prethodnim razdobljima značajno odstupalo od ulaganja planiranih PJI-a FBiH, Ministarstvo je u cilju analize uzroka kašnjenja početka i usporenosti implementacije projekata i povlačenja kreditnih sredstava, u svrhu informiranja Vlade FBiH putem Informacije o utrošku sredstava u 2018. godini kojima su financirani projekti uključeni u Program javnih investicija FBiH 2018. – 2020. godine, od implementirajućih agencija/institucija tražilo dostavljanje i izvješća o realizaciji projekata za koje su nadležni, s objašnjenjem o uzrocima eventualnog odstupanja realizacije od planiranih ulaganja i o eventualnim zastojevima u realizaciji. Dostavljena izvješća su, s ostalim podacima o planiranim i provedenim aktivnostima na realizaciji projekata, kao i podacima o realizaciji projekata koji se redovno unose u PIMIS sustav, poslužila za sveobuhvatniju analizu na temelju koje je Vlada FBiH 20. 6. 2019. godine donijela Zaključak. Zaključkom je usvojena Informacija o utrošku sredstava u 2018. godini, te su zaduženi federalni organi uprave i federalne upravne organizacije u okviru kojih se implementiraju projekti koji se financiraju iz kredita, grantova i proračuna da poduzmu sljedeće neophodne mjere: poboljšaju sustav unutarnjih kontrola u pogledu odobravanja i realiziranja službenih putovanja u zemlji i inozemstvu; uspostave mehanizme kontrole upotrebe službenih vozila, kako bi se osiguralo da se vozila koriste isključivo u službene svrhe, te smanjili rizici za racionalno i namjensko trošenje javnih sredstava; poboljšaju sustav unutarnjih kontrola u pogledu troškova fiksne i mobilne telefonije; poboljšaju sustav unutarnjih kontrola u pogledu odobravanja i realiziranja troškova reprezentacije; objedine resurse za implementaciju projekata unutar organizacijske jedinice u okviru resornog ministarstva/federalnog organa uprave/federalne upravne organizacije. Rok za dostavljanje izvješća o poduzetim mjerama i aktivnostima Ministarstvu bio je 90 dana (18. 9. 2019. godine). Izvješće su dostavila samo dva ministarstva (Federalno ministarstvo prostornog uređenja i Federalno ministarstvo rada i socijalne politike).

Točkama 4. i 5. Zaključka zadužena su resorna ministarstva koja implementiraju projekte da sredstva za troškove upravljanja projektima planiraju u Proračunu FBiH počev od 2020. godine, a Ministarstvo da u roku šest mjeseci Vladi FBiH dostavi prijedloge akata o prihvatljivosti i kontroli projektnih troškova koji se mogu plaćati iz kredita ili sufinanciranjem iz proračuna, odnosno o troškovima koji se mogu plaćati isključivo na teret Proračuna FBiH iz razdjela resornog ministarstva. Vlada FBiH je 24. 10. 2019. godine donijela Zaključak o izmjenama i dopunama Zaključka od 20. 6. 2019. godine, kojim je ukinuta obveza resornih ministarstava da troškove upravljanja projektima planiraju u Proračunu FBiH, a zaduženje Ministarstva za dostavljanje prijedloga akata definirano „u najkraćem mogućem roku“. Prema prezentiranim podacima, Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti po navedenom. Ove aktivnosti trebale su biti realizirane u okviru projekta EU „Managing public investment for results: Public Investment Planning and Management System – PIPMS“ (Planiranje i upravljanje javnim investicijama), čija je realizacija trebala biti u 2020. godini, ali zbog pojave pandemije COVID-19 aktivnosti još uvijek nisu započete.

Sukladno člancima 13. i 17. Uredbe, Ministarstvo ima obvezu najmanje jednom godišnje informirati Vladu FBiH o utrošku sredstava kojima se financiraju projekti uključeni u PJI FBiH, a Povjerenstvo za PJI FBiH ima obvezu izvješćivanja Vlade FBiH o svom radu polugodišnje. Ministarstvo nije postupilo sukladno navedenim člancima Uredbe, budući da nije informiralo Vladu FBiH o utrošku sredstava u 2019. godini kojima su financirani projekti uključeni u Program javnih investicija FBiH 2019. – 2021. godine. U vrijeme obavljanja revizije Ministarstvo je radilo na sačinjavanju Informacije o utrošku sredstava u 2020. godini kojima su financirani projekti uključeni u Program javnih investicija FBiH 2020. – 2022. godine, zbog čega ne možemo prezentirati podatke o utrošku sredstava u 2020. godini i njihovoj korelaciji u odnosu na planirani utrošak sredstava u 2020. godini.

Povjerenstvo za PJI FBiH sačinilo je Izvješće o radu za razdoblje siječanj – lipanj 2020. godine (koje je Vlada FBiH usvojila 28. 8. 2020. godine) i Izvješće o radu za razdoblje srpanj – prosinac 2020. godine (koje je Vladi FBiH dostavljeno na razmatranje i usvajanje 17. 2. 2021. godine).

Kao i prethodne godine, u oba Izvješća Povjerenstvo je, imajući u vidu da su ograničena sredstva raspoloživa za financiranje kapitalnih projekata, kao jednu od mjera za unapređenje planiranja javnih investicija i povećanje efikasnosti realizacije investicija, predložilo da se osigura da u PJI budu uključeni projekti s najvećim stupnjem pripremljenosti. S tim u vezi Povjerenstvo je konstatiralo da je potrebno Uredbom propisati dodatne kriterije kako bi prednost za uključivanje u prioritetne projekte za financiranje imali projekti čija bi implementacija bila izvjesna u godinama na koje se odnosi PJI. Na taj način bi se izbjeglo kašnjenje u realizaciji projekata, te stvaranje dodatnih troškova zbog nepovučenih kreditnih sredstava, u slučaju kreditnog zaduženja. Ovo se pogotovo odnosi na projekte koji zahtijevaju pokretanje procedure za ino zaduženje. **Prema prezentiranim podacima, iznos nepovučenih kreditnih sredstava je 1.928.225.818 KM i odnosi se na 42 projekta.**

Taksa na nepovučena sredstva ugovorena je i plaća se za 16 projekata koje financiraju sljedeći kreditori: EBRD, IBRD i KfW. Ugovorima je definirano da se taksa obračunava primjenom definiranog postotka na nepovučeni iznos kredita, a počinje se obračunavati nakon isteka razdoblja od nekoliko mjeseci (utvrđeno Ugovorima o zajmu) nakon potpisivanja Ugovora o zajmu i obračunava se dok se zajam ne povuče u cijelosti ili dok se Ugovor o kreditu ne otkaže. Ugovoreni iznos kredita za tih 16 projekata iznosi 1.199.327.068 KM. Povučeni iznos kredita zaključno s 31. 12. 2020. godine iznosio je 538.724.713 KM, dok je iznos nepovučenih sredstava iznosio 660.602.355 KM. Ukupna plaćena taksa na nepovučena sredstva, zaključno s 31. 12. 2020. godine, iznosila je 18.196.055 KM, od čega se na taksu plaćenu u 2020. godini odnosi 3.158.099 KM.

U nastavku dajemo tabelarni prikaz sedam projekata na koje se odnosi 84,01% ukupno plaćene takse na nepovučena sredstva (81,03% plaćene takse u 2020. godini):

						u KM
Projekt	Planirano razdoblje implementacije projekta	Ugovoreni iznos kredita	Iznos kredita povučen do 31. 12. 2020.	Iznos nepovučenih sredstava	Troškovi plaćeni u 2020.	Ukupno plaćeni troškovi do 31. 12. 2020.
1	2	3	4	5	6	7
Koridor V c 2	1. 4. 2017. – 31. 12. 2020.	156.466.400	106.990.951	49.475.449	532.914	3.087.138
Crpna hidroel. Vrilo	1. 7. 2015. – 30. 12. 2023.	195.583.000	0	195.583.000	488.958	3.055.987
Vjetroelektrana Podveležje	1. 7. 2014. – 31. 12. 2021.	127.128.950	84.225.139	42.903.811	260.137	2.475.307
Sanacija cesta nakon poplava	1. 6. 2019. – 13. 6. 2020.	127.128.950	26.202.292	100.926.658	622.687	2.453.394
Koridor Vc 2 Nastavak	1. 4. 2018. – 31. 12. 2020.	148.643.080	142.504.259	6.138.821	299.475	1.826.724
Hidroelektrana Janjčići	30. 11. 2019. – 30. 12. 2023.	58.674.900	0	58.674.900	146.687	1.460.354
Modernizacija cesta	1. 1. 2018. – 31. 12. 2021.	113.438.140	48.762.023	64.676.117	208.148	925.492
Ukupno:		927.063.420	408.684.664	518.378.756	2.559.006	15.284.396

Ministarstvo nije, sukladno Uredbi o načinu i kriterijima za pripremu, izradu i praćenje realiziranja programa javnih investicija i Zakonu o izvršavanju Proračuna FBiH za 2020. godinu, osiguralo praćenje realizacije i izvješćivanje o realizaciji razvojno-investicijskih projekata. To potvrđuje i činjenica da se iz godine u godinu plaćaju značajni iznosi takse na nepovučena sredstva.

Preporuke:

- *poduzeti aktivnosti na odgovarajućem praćenju i izvješćivanju o implementaciji razvojno-investicijskih projekata i osigurati mehanizme za efikasniju kontrolu nad njima, u cilju blagovremene realizacije projekata;*



- *prema utvrđenim nadležnostima, potrebno je poduzeti aktivnosti u cilju definiranja knjigovodstvenog evidentiranja, financijskog izvješćivanja i godišnjeg obračuna za razvojno-investicijske projekte, sukladno Zakonu o računovodstvu i reviziji u FBiH, a koji se realiziraju putem posebnih transakcijskih namjenskih računa.*

12. KOMENTARI NA NACRT IZVJEŠĆA

Ministarstvo je 25. 5. 2021. godine dostavilo komentar na Nacrt izvješća o financijskoj reviziji za 2020. godinu.

U komentaru su navedene primjedbe i obrazloženja koja se odnose na danu kvalifikaciju u Temelju za mišljenje s rezervom, kao i na nalaze i preporuke u Izvješću u vezi sa: nepoduzimanjem aktivnosti s ciljem uspostave unutarnje revizije i financijskog upravljanja i kontrole na svim razinama vlasti u FBiH i popunjavanjem odgovarajućeg broja izvršitelja u Središnjoj harmonizacijskoj jedinici; poduzimanjem mjera za naplatu potraživanja po kreditima koji su temeljem supsidijarnih ugovora s FBiH preneseni na krajnje korisnike i evidentiranjem potraživanja starijih od šest mjeseci na poziciji sumnjivih i spornih; odgovarajućim knjigovodstvenim evidentiranjem otplata obveza po kreditu JP „Vodovod“ d.o.o. Mostar i kreditu Vlade Kraljevine Španjolske; propisivanjem mjerljivih kriterija za vrednovanje projekata koji se financiraju iz tekućih transfera; definiranjem obveze nadzora nad radom interresornog Povjerenstva za dodjelu sredstava općinama i gradovima iz Proračuna FBiH; nadzorom nad utroškom sredstava dodijeljenih nižim razinama vlasti iz Proračuna FBiH za 2019. godinu; proračunskim planiranjem; usklađivanjem registra proračunskih korisnika s Pravilnikom o utvrđivanju i načinu vođenja Registra proračunskih korisnika Proračuna u FBiH; poslovima vezanim za izjave o fiskalnoj odgovornosti; prelaskom Federalnog zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje na rizničarski način poslovanja; definiranjem knjigovodstvenog evidentiranja, financijskog izvješćivanja i godišnjeg obračuna za razvojno-investicijske projekte; evidencijom zaprimljenih žalbi izjavljenih na upravne akte prvostupanjskih organa; planiranjem i evidentiranjem obveza temeljem pravomoćnih sudskih presuda na pripadajućim pozicijama rashoda i obveza; izdacima po temelju ugovora o djelu; obračunom poreza i doprinosa nastalih temeljem nesamostalne djelatnosti; nadogradnjom postojeće aplikacije za obračun plaća i naknada u dijelu obračuna naknada po temelju angažmana u povjerenstvima; evidentiranjem tečajnih razlika u Glavnoj knjizi riznice i nadzorom nad provođenjem mjera i preporuka za poboljšanje integriteta.

Komentari koji se odnose na donošenje Izmjena i dopuna Proračuna FBiH za 2020. godinu i planiranje sredstava kapitalnih transfera na odgovarajućoj poziciji sukladno Zakonu o proračunima u FBiH i Uredbi o računovodstvu proračuna u FBiH prihvaćeni su i inkorporirani u Izvješće.

Komentare po ostalim nalazima s danim obrazloženjima nismo prihvatili, s obzirom na to da nisu dana adekvatna obrazloženja, niti je dostavljena relevantna dokumentacija koja bi utjecala na izmjene nalaza u konačnom Izvješću. S tim u vezi dajemo sljedeća obrazloženja:

- dosadašnje aktivnosti vezane za rad Federalnog zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje bile su regulirane Zakonom o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja u FBiH, zbog čega je prije prelaska Zavoda na rizničarsko poslovanje bilo neophodno izvršiti usklađivanje Zakona o organizaciji mirovinskog i invalidskog osiguranja u FBiH, Zakona o proračunima u FBiH i Zakona o riznici u FBiH, kojima bi se reguliralo i evidentiranje prihoda i rashoda namijenjenih za isplatu mirovina i rad Zavoda, praćenje svih prihoda i rashoda i izvješćivanje. Iako je Zavod prešao na rizničarski način poslovanja, isplata prava utvrđenih člankom 129. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju osigurava se iz proračunskih sredstava, a ne iz sredstava doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. Trenutno nije moguće uspostaviti kontrolu nad utroškom proračunskih sredstava za isplatu ovih prava, odnosno nije osigurana diverzifikacija sredstava isplaćenih za mirovine (koliko je sredstava za mirovine isplaćeno iz sredstava doprinosa, a koliko iz sredstava Proračuna);



- Središnja harmonizacijska jedinica je, sukladno članku 3. točka 1. i članku 16. Zakona o financijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH, ovlaštena za razvitak, rukovođenje i koordinaciju financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije u javnom sektoru, harmonizaciju sustava financijskog upravljanja i kontrole u organizacijama javnog sektora u FBiH, ocjenu adekvatnosti i efektivnosti sustava financijskog upravljanja i kontrole u organizacijama u FBiH. Popunjavanje odgovarajućeg broja izvršitelja u Središnjoj harmonizacijskoj jedinici osiguralo bi viši stupanj realizacije aktivnosti i povećalo kvalitet pružanja podrške korisnicima u javnom sektoru u FBiH;
- propisivanje mjerljivih kriterija za vrednovanje projekata koji se financiraju iz tekućih transfera neophodno je kako bi se osiguralo objektivno bodovanje, odnosno kako se izbor korisnika ne bi zasnivao na subjektivnoj ocjeni članova povjerenstva. Imajući u vidu da interresorno Povjerenstvo za dodjelu sredstava općinama i gradovima iz Proračuna FBiH, koje je imenovala Vlada FBiH, nije imalo predstavnika ispred Ministarstva, kao i značajnost i namjenu dodijeljenih sredstava, neophodno je da se u takvim situacijama definira i ostvari nadzor nad njegovim radom prije predlaganja Vladi FBiH odluke o raspodjeli sredstava, za koju je bilo nadležno Ministarstvo. Osim toga, kada je riječ o nadzoru nad utroškom dodijeljenih sredstava, člankom 57. Zakona o proračunima u FBiH definirano je da, u slučaju da korisnici ne dostave izvješće o namjenskom utrošku sredstava, neće imati pravo aplicirati za dodjelu sredstava u idućoj fiskalnoj godini, a rukovoditelji proračunskih korisnika odgovorni su za namjensko i efikasno raspolaganje proračunskim sredstvima sukladno članku 5. Zakona o izvršenju Proračuna FBiH za 2020. godinu i člancima 44. i 46. Zakona o proračunima u FBiH;
- naknade zaposlenicima temeljem angažmana po bilo kom temelju, a u vezi s nesamostalnom djelatnošću, neovisno da li se ti poslovi obavljaju u tijeku ili izvan radnog vremena, imaju karakter oporezivog prihoda od nesamostalne djelatnosti, iz čega proizlazi obveza poslodavca da obračuna i uplati porez i pune doprinose, sukladno odredbama članka 27. Zakona o porezu na dohodak i članaka 16. i 21. Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dohodak, odredbama članaka 10. i 11. Zakona o doprinosima i odredbama članaka od 17. do 20. Pravilnika o načinu obračunavanja i uplate doprinosa.

U komentaru Ministarstva iskazano je i prihvaćanje preporuke u vezi s unutarnjom revizijom, a u obrazloženju u vezi s radom sa značajno manjim brojem izvršitelja u odnosu na usvojeni Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu navedeno je da su u tijeku javni natječaji za popunu radnih mjesta za tri izvršitelja.

Rukovoditeljica Sektora
za financijsku reviziju

Mirsada Janjoš

Tim za reviziju

Marijana Milićević – voditeljica tima

Senad Hasičić – član tima

Derviša Harbaš – članica tima, IT revizorka

V PRILOG: GODIŠNJE FINACIJSKO IZVJEŠĆE



Godišnje izvješće o izvršenju proračuna za 2020. godinu					
Naziv institucije: Federalno ministarstvo financija					
Opis	Planirano	Ostvareno		Odstupanje (3-2)	Procent (3/2 x100)
		U tekućoj godini	U prethodnoj godini		
1	2	3	4	5	6
I. PRIHODI (od 1 do 16)	0	22.286.754	26.906.530	22.286.754	0,0%
PRIHODI OD POREZA (1+2+3+4+5+6+7+8)	0	0	0	0	0,0%
1. Porez na dobit pojedinca i poduzeća	0	0	0	0	0,0%
Porezi na dobit pojedinaca (zaostale uplate poreza)	0	0	0	0	0,0%
Porezi na dobit poduzeća	0	0	0	0	0,0%
Porez na dobit banaka i drugih finansijskih organizacija i društava za osiguranje i reosiguranje imovine i osoba, pravnih osoba iz oblasti elektroprivrede, pošte i telekomunikacija i pravnih osoba iz oblasti igara na sreću i ostalih poduzeća	0	0	0	0	0,0%
2. Doprinosi za socijalnu skrb	0	0	0	0	0,0%
3. Porezi na plaću i radnu snagu	0	0	0	0	0,0%
4. Porez na imovinu	0	0	0	0	0,0%
5. Domaći porezi na dobra i usluge	0	0	0	0	0,0%
6. Porez na dohodak	0	0	0	0	0,0%
7. Prihodi od indirektnih poreza	0	0	0	0	0,0%
8. Ostali porezi	0	0	0	0	0,0%
NEPOREZNI PRIHODI (9+10)	0	22.286.754	26.906.530	22.286.754	0,0%
9. Prihodi od poduzetničkih aktivnosti i imovine i prihodi od pozitivnih kursnih razlika	0	1.855.852	2.720.899	1.855.852	0,0%
Prihodi od nefinansijskih javnih poduzeća i finansijskih javnih institucija	0	1.120	345	1.120	0,0%
Ostali prihodi od imovine	0	1.854.732	2.720.555	1.854.732	0,0%
Kamate i dividende primljene od pozajmica i učešća u kapitalu	0	0	0	0	0,0%
Naknade primljene od pozajmica i učešća u kapitalu	0	0	0	0	0,0%
Prihodi od pozitivnih kursnih razlika	0	0	0	0	0,0%
Prihodi od privatizacije	0	0	0	0	0,0%
Prihodi po osnovu premije i provizije za izdanu garanciju	0	0	0	0	0,0%
10. Naknade, pristojbe i prihodi od pružanja javnih usluga, kazne i drugi prihodi	0	20.430.052	24.174.186	20.430.052	0,0%
Administrativne pristojbe	0	1.151	6.760	1.151	0,0%
Sudske pristojbe	0	0	0	0	0,0%
Komunalne naknade i pristojbe	0	0	0	0	0,0%
Ostale proračunske naknade i pristojbe	0	6.344.175	7.066.065	6.344.175	0,0%
Naknade i pristojbe po federalnim zakonima i drugim propisima	0	14.080.252	17.094.694	14.080.252	0,0%
Prihodi od pružanja javnih usluga (prihodi od vlastitih djelatnosti korisnika proračuna i vlastiti prihodi)	0	1.474	1.684	1.474	0,0%
Neplanirane uplate – prihodi	0	3.000	4.983	3.000	0,0%
Novčane kazne	0	850	11.445	850	0,0%
Drugi tekući prihodi	0	0	0	0	0,0%
PRIMLJENI TRANSFERI I DONACIJE (od 11 do 16)	0	0	0	0	0,0%
11. Primljeni tekući transferi od inozemnih vlada i međunarodnih organizacija	0	0	0	0	0,0%
12. Primljeni tekući transferi od ostalih razina vlasti	0	0	0	0	0,0%
13. Primljeni kapitalni transferi od inozemnih vlada	0	0	0	0	0,0%
14. Kapitalni transferi od ostalih razina vlasti i fondova	0	0	0	0	0,0%

15.	Kapitalni transferi iz nevladinih izvora	0	0	0	0	0,0%
16.	Donacije	0	0	0	0	0,0%

	II. RASHODI (od 1 do 7)	911.233.511	469.758.017	142.490.135	-441.475.494	51,6%
1.	Plaće i naknade troškova zaposlenih	4.002.220	3.854.641	3.905.336	-147.579	96,3%
	Bruto plaće i naknade plaća	3.459.764	3.362.108	3.414.496	-97.656	97,2%
	Naknade troškova zaposlenih	542.456	492.533	490.840	-49.923	90,8%
2.	Doprinosi poslodavca i ostali doprinosi	365.044	356.773	359.572	-8.271	97,7%
3.	Izdaci za materijal, sitan inventar i usluge	21.895.958	6.702.758	8.464.367	-15.193.200	30,6%
	Cestovni troškovi	65.000	3.733	56.603		
	Izdaci za energiju	145.000	110.633	107.604		
	Izdaci za komunikaciju i komunalne usluge	130.000	91.659	86.694		
	Nabava materijala i sitnog inventara	80.000	32.561	46.197		
	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	28.000	7.991	13.186		
	Unajmljivanje imovine, opreme i nematerijalne imovine	80.000	67.603	67.603		
	Izdaci za tekuće održavanje	90.000	44.831	29.870		
	Izdaci osiguranja, bankarskih usluga i usluga platnog prometa	370.000	51.662	36.717		
	Ugovorene i druge posebne usluge	20.907.958	6.292.085	8.019.893		
4.	Tekući transferi i drugi tekući rashodi	748.413.999	346.920.459	33.895.644	-401.493.540	46,4%
	Tekući transferi drugim razinama vlasti	718.422.999	321.123.974	18.202.000		
	Tekući transferi pojedincima	0	0	0		
	Tekući transferi neprofitnim organizacijama	3.501.000	2.833.816	2.719.274	-667.184	80,9%
	Subvencije javnim poduzećima	0	0	0	0	0,0%
	Subvencije privatnim poduzećima i poduzetnicima	0	0	0	0	0,0%
	Subvencije financijskim institucijama	0	0	0	0	0,0%
	Tekući transferi u inozemstvo	0	0	0	0	0,0%
	Drugi tekući rashodi	26.490.000	22.962.669	12.974.370	-3.527.331	86,7%
5.	Kapitalni transferi	20.000.000	20.000.000	0	0	100,0%
	Kapitalni transferi drugim razinama vlasti	0	0	0	0	0,0%
	Kapitalni transferi pojedincima	0	0	0	0	0,0%
	Kapitalni transferi neprofitnim organizacijama	0	0	0	0	0,0%
	Kapitalni transferi javnim poduzećima	0	0	0	0	0,0%
	Kapitalni transferi privatnim pod. i poduzetnicima	0	0	0	0	0,0%
	Kapitalni transferi financijskim institucijama	20.000.000	20.000.000	0	0	100,0%
	Kapitalni transferi u inozemstvo	0	0	0	0	0,0%
6.	Izdaci za kamate	116.356.290	91.923.386	95.865.216	-24.432.904	79,0%
	Kamate na pozajmice primljene kroz Državu	85.470.944	78.555.142	80.164.680	-6.915.802	91,9%
	Izdaci za inozemne kamate	2.353.291	2.215.744	2.283.036	-137.547	94,2%
	Kamate na domaće pozajmljivanje	15.430.000	11.152.500	13.417.500	-4.277.500	72,3%
	Izdaci za kamate vezane za dug po izdanim garancijama	13.102.055	0	0	-13.102.055	0,0%
7.	Tekuća proračunska rezerva	200.000				
	TEKUĆI SUFICIT (TEKUĆI DEFICIT) (I-II)	-911.233.511	-447.471.263	-115.583.605	463.762.248	49,1%
	III. TRANSAKCIJE U STALNIM SREDSTVIMA					
1.	Primici od prodaje stalnih sredstava	0	0	0	0	0,0%
	Primici od prodaje stalnih sredstava	0	0	0	0	0,0%
	Primici od prodaje federalnih robnih rezervi	0	0	0	0	0,0%
	Ostali kapitalni primici	0	0	0	0	0,0%
2.	Izdaci za nabavu stalnih sredstava	514.000	307.536	53.897	-206.464	59,8%
	Nabava zemljišta, šuma i višegodišnjih zasada	0	0	0	0	0,0%
	Nabava građevina	0	0	0	0	0,0%
	Nabava opreme	144.000	35.961	53.897	-108.039	25,0%
	Nabava ostalih stalnih sredstava	0	0	0	0	0,0%
	Nabava stalnih sredstava u obliku prava	300.000	271.575	0	-28.425	90,5%
	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	70.000	0	0	-70.000	0,0%
	NETO NABAVA STALNIH SREDSTAVA (2-1)	514.000	307.536	53.897	-206.464	59,8%

	A. NETO POZAJMLJIVANJE (NETO ZADUŽIVANJE) = UKUPAN DEFICIT/SUFICIT (Tekući suficit/deficit – Neto nabava stalnih sredstava)	-911.747.511	-447.778.799	-115.637.502	463.968.712	49,1%
	IV. TRANSAKCIJE U FINACIJSKOJ IMOVINI					
1.	Primici od finacijske imovine	0	0	0	0	0,0%
	Primljene otplate od pozajmljivanja drugim razinama vlasti	0	0	0	0	0,0%
	Primljene otplate od pozajmljivanja pojedincima i neprofitnim organizacijama	0	0	0	0	0,0%
	Primljene otplate od pozajmljivanja javnim poduzećima	0	0	0	0	0,0%
	Primitak sredstava po osnovu učešća u dionicama javnih poduzeća	0	0	0	0	0,0%
	Primitak sredstava po osnovu učešća u dionicama privatnih poduzeća i u zajedničkim ulaganjima	0	0	0	0	0,0%
	Primljene otplate od ostalih vidova domaćeg pozajmljivanja	0	0	0	0	0,0%
	Primljene otplate od pozajmljivanja u inozemstvo	0	0	0	0	0,0%
2.	Izdaci za finacijsku imovinu	19.240.000	15.733.077	18.683.095	-3.506.923	81,8%
	Pozajmljivanje drugim razinama vlasti	0	0	0	0	0,0%
	Pozajmljivanje pojedincima, neprofitnim organizacijama i privatnim poduzećima	0	0	0	0	0,0%
	Pozajmljivanje javnim poduzećima	0	0	0	0	0,0%
	Izdaci za kupovinu dionica javnih poduzeća	0	0	0	0	0,0%
	Izdaci za kupovinu dionica privatnih poduzeća i učešće u zajedničkim ulaganjima	4.240.000	733.077	3.683.095	-3.506.923	17,3%
	Ostala domaća pozajmljivanja	15.000.000	15.000.000	15.000.000	0	100,0%
	Pozajmljivanje u inozemstvo	0	0	0	0	0,0%
	B. NETO POVEĆANJE (SMANJENJE) FINACIJSKE IMOVINE (1-2)	-19.240.000	-15.733.077	-18.683.095	3.506.923	81,8%
	V. TRANSAKCIJE U FINACIJSKIM OBVEZAMA					
1.	Primici od zaduživanja	0	0	0	0	0,0%
	Primici od dugoročnog zaduživanja	0	0	0	0	0,0%
	Zajmovi primljeni kroz Državu	0	0	0	0	0,0%
	Primici od inozemnog zaduživanja	0	0	0	0	0,0%
	Primici od domaćeg zaduživanja	0	0	0	0	0,0%
	Primici od kratkoročnog zaduživanja	0	0	0	0	0,0%
	Zajmovi primljeni kroz Državu	0	0	0	0	0,0%
	Primici od inozemnog zaduživanja	0	0	0	0	0,0%
	Primici od domaćeg zaduživanja	0	0	0	0	0,0%
2.	Izdaci za otplate dugova	927.282.936	659.107.938	637.214.862	-268.174.998	71,1%
	Otplate dugova primljenih kroz Državu	452.205.507	407.497.669	424.519.024	-44.707.838	90,1%
	Vanjske otplate	2.708.087	2.488.035	3.322.710	-220.052	91,9%
	Otplate domaćeg pozajmljivanja	400.000.000	200.000.000	130.000.000	-200.000.000	50,0%
	Otplate unutarnjeg duga	70.869.342	49.122.234	79.373.128	-21.747.108	69,3%
	Otplate duga po izdanim garancijama	1.500.000	0	0	-1.500.000	0,0%
	Otkup duga	0	0	0	0	0,0%
	C. NETO ZADUŽIVANJE (NETO OTPLATE DUGOVA) (1-2)	-927.282.936	-659.107.938	-637.214.862	268.174.998	71,1%
	UKUPAN FINACIJSKI REZULTAT (A+B+C)	-1.858.270.447	-1.122.619.814	-771.535.459	735.650.633	60,4%

Rukovodstvo je Godišnje izvješće o izvršenju proračuna za 2020. godinu odobrilo 23. 2. 2021. godine.

**Ministrica
Jelka Milićević**

Bilanca stanja na 31. 12. 2020. godine			
Naziv institucije: Federalno ministarstvo financija			
Opis	U obračunskom razdoblju tekuće godine	U istom obračunskom razdoblju prethodne godine	Postotak (2/3) x100
1	2	3	4
I. AKTIVA			
A. Gotovina, kratkoročna potraživanja, razgraničenja i zalihe (1+...+8)	56.043.245	60.315.270	92,92
1. Novčana sredstva i plemeniti metali	477	490	97,35
2. Vrijednosni papiri	0	0	0
3. Kratkoročna potraživanja	22.508	0	0
4. Kratkoročni plasmani	0	0	0
5. Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	56.020.260	60.314.780	92,88
6. Zalihe materijala i robe	0	0	0
7. Zalihe sitnog inventara	0	0	0
8. Kratkoročna razgraničenja	0	0	0
B. Stalna sredstva (11+14+17+18)	16.569.847	35.212.449	47,06
9. Stalna sredstva	13.618.250	13.288.444	102,48
10. Ispravka vrijednosti stalnih sredstava	6.071.003	5.365.403	113,15
11. Neotpisana vrijednost stalnih sredstava (9-10)	7.547.247	7.923.041	95,26
12. Dugoročni plasmani	0	0	0
13. Ispravka vrijednosti dugoročnih plasmana	0	0	0
14. Neotpisana vrijednost dugoročnih plasmana (12-13)	0	0	0
15. Vrijednosni papiri	932.145	932.145	100
16. Ispravka vrijednosti vrijednosnih papira	451.854	261.034	173,1
17. Neotpisana vrijednost vrijednosnih papira (15-16)	480.291	671.111	71,57
18. Dugoročna razgraničenja	8.542.309	26.618.297	32,09
UKUPNO AKTIVA (A+B)	72.613.092	95.527.719	76,01
II. PASIVA			
C. Kratkoročne obveze i razgraničenja (19+...+24)	56.110.363	60.380.173	92,93
19. Kratkoročne tekuće obveze	3.387.283	8.725.398	38,82
20. Obveze po osnovu vrijednosnih papira	0	0	0
21. Kratkoročni krediti i zajmovi	694.115	278.825	248,94
22. Obveze prema zaposlenicima	352.710	362.378	97,33
23. Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama	0	0	0
24. Kratkoročna razgraničenja	51.676.255	51.013.572	101,3
D. Dugoročne obveze i razgraničenja (25+26+27)	8.809.979	26.888.006	32,77
25. Dugoročni krediti i zajmovi	0	0	0
26. Ostale dugoročne obveze	8.542.309	26.618.297	32,09
27. Dugoročna razgraničenja	267.670	269.709	99,24
E. Izvori stalnih sredstava (28+29+30+31-32)	7.692.750	8.259.540	93,14
28. Izvori stalnih sredstava	8.027.539	8.594.329	93,41
29. Ostali izvori sredstava	0	0	0
30. Izvori sredstava rezervi	0	0	0
31. Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima	0	0	0
32. Neraspoređeni višak rashoda nad prihodima	334.789	334.789	100
UKUPNO PASIVA (C+D+E)	72.613.092	95.527.719	76,01

Na poziciji „Financijski i obračunski odnosi s drugim povezanim jedinicama“, sukladno propisima za proračunske korisnike koji nemaju transakcijske račune, iskazuje se razlika Aktive i Pasive.

Rukovodstvo je Bilancu stanja na 31. 12. 2020. godine odobrilo 23. 2. 2021. godine.

**Ministrica
Jelka Milićević**