

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijet 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијет 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizija-bd.ba

Broj: 01-02-03-13-291/16

R: 06-02; 010-02/16

**IZVJEŠĆE
O REVIZIJI FINANCIJSKOG POSLOVANJA
Odjela za stručne i administrativne poslove
za razdoblje 1. 1. – 31. 12. 2015. godine**

Brčko, svibanj 2016. godine

KAZALO

NEOVISNO REVIZORSKO MIŠLJENJE.....	3
1. REZIME DANIH PREPORUKA	5
2. UVOD	7
3. OPĆI DIO.....	7
4. PREDMET, CILJ I OBUDJAM REVIZIJE.....	8
5. OSVRT NA NALAZE I IMPLEMENTACIJA PREPORUKA REVIZIJE FINANCIJSKOG POSLOVANJA ZA 2014. GODINU.....	9
6. NALAZI I PREPORUKE	9
6.1. RUKOVODSTVO I SUSTAV INTERNIH KONTROLA	9
6.2. USKLAĐENOST SA ZAKONSKIM I DRUGIM PROPISIMA.....	10
6.3. PLAN I REALIZACIJA PLANOM PREDVIĐENIH ZADATAKA.....	12
6.4. PRIHODI I PRIMITCI	12
6.5. PLANIRANJE I IZVRŠENJE TEKUĆEG I KAPITALNOG PRORAČUNA	12
6.5.1. Izdatci za materijal i usluge.....	13
6.5.2. Tekuće dotacije	Error! Bookmark not defined.
6.5.3. Planiranje i izvršenje kapitalnog proračuna	15
6.6. GODIŠNJI POPIS SREDSTAVA I IZVORA SREDSTAVA NA DAN 31.12.2015. GODINE	16
7. KOMENTAR	17
8. PRILOZI.....	18

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijet 8, telefon 049 218-220, faks 049 218-438
Ислахијет 8, телефон 049 218-220, факс 049 218-438
www.revizija-bd.ba

VODITELJU ODJELA ZA STRUČNE I ADMINISTRATIVNE POSLOVE

NEOVISNO REVIZORSKO MIŠLJENJE

Predmet revizije

Izvršili smo reviziju finansijskog poslovanja Odjela za stručne i administrativne poslove Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: Odjel) za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2015. godine, te reviziju usklađenosti poslovanja sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost rukovodstva

Voditelj Odjela je odgovoran za finansijsko poslovanje Odjela i usklađenost poslovanja sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima, programom rada i odobrenim pozicijama proračuna. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za sprečavanje i otkrivanje materijalno-značajnih pogrešaka u finansijskom poslovanju Odjela, kao i primjerenost i ponašanje revidiranog Odjela nad sredstvima i imovinom koja mu je dana na upravljanje.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskom poslovanju na temelju izvršene revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 40/08 i 29/14) i primjenjivom okviru ISSAI revizijskih standarda. Ovi standardi nalažu da radimo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućuje da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijsko poslovanje ne sadrži materijalno-značajne pogreške, te da je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje provedbu postupaka radi pribavljanja revizorskih dokaza o usklađenosti finansijskog poslovanja sa zakonskim i drugim relevantnim propisima, odobrenim i izvršenim pozicijama proračuna i izvršavanje poslova iz svoje nadležnosti. Izbor postupka je zasnovan na revizorskoj prosudbi, uključujući procjenu rizika materijalno-značajnih pogrešaka u finansijskom poslovanju. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za finansijsko poslovanje, radi osmišljavanja revizorskih postupaka koji su odgovarajući u danim okolnostima i zadovoljavaju standarde revizije.

Smatramo da su pribavljeni revizorski dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za naše revizorsko mišljenje.

Osnova za izražavanje mišljenja

- *Odjel nije osigurao pravodobnu izradu, donošenje i dostavljanje rješenja o prestanku radnog odnosa i odjava s fondova mirovinskog i invalidskog osiguranja što je, zbog dodatnih nepravilnosti povezanih institucija, za posljedicu stvorilo nemogućnost evidentiranja pojedinačnih uplata doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje zaposlenika odjela Vlade Brčko distrikta BiH i drugih institucija koje se financiraju iz proračuna i onemogućilo ostvarivanje prava zaposlenika koji su nakon 21. 2. 2015. godine prestali s radom zbog ispunjavanja uvjeta za umirovljenje.*
- *Izdatci za tekuće dotacije neprofitnim organizacijama izvršeni su u iznosu 2.076.280,85 KM. U okviru tekućih dotacija značajni iznosi su izvršeni za namjene koje imaju karakter kapitalnih izdataka koji nisu u primarnoj nadležnosti Odjela tako da njihovom realizacijom nije osigurana adekvatna zaštita proračunskih sredstava u pogledu opravdanosti odobrenih iznosa i uspostavljanja evidencije koja bi omogućila provedbu efektivnog naknadnog nadzora tijekom uporabe stečenih sredstava.*

Mišljenje s rezervom

Po našem mišljenju u finansijskom poslovanju Odjela tijekom 2015. godine, izuzev učinaka navoda u prethodnoj točki, nije bilo značajnih neusuglašenosti s važećom zakonskom regulativom i odobrenim pozicijama proračuna.

Zamjenici glavnog revizora:

Amra Ilić, dipl. oec.

Glavni revizor

Nekir Suljagić, dipl. oec.

mr. sc. Savo Grujić, dipl. oec.

1. REZIME DANIH PREPORUKA

Izvršenom revizijom finansijskog poslovanja Odjela u 2015. godini, konstatirali smo određene propuste i nepravilnosti. Radi njihovog otklanjanja, dajemo sljedeće preporuke:

Potrebno je kontinuirano testirati i dograđivati sustav internih kontrola utemeljen na procjeni i upravljanju rizicima i osigurati njegovu dosljednu primjenu u svim aspektima rada Odjela, a osobito u dijelu: pravodobne izrade i dostavljanja rješenja o značajnim promjenama statusa zaposlenika, planiranja i izvršavanja tekućih dotacija sukladno njihovo biti i primarnoj nadležnosti Odjela, kao i planiranju i izvršenju popisa sukladno Uputi.

Potrebno je osigurati da se rješenja o prestanku radnog odnosa zaposlenicima i poslodavcima uručuju najkasnije zadnji dan rada utvrđen rješenjem, a odjava zaposlenika s fondova osiguranja vrši sukladno rokovima nadležnih fondova.

Potrebno je podzakonske akte donositi u propisanim rokovima, te uspostaviti efektivnu proceduru koja će osigurati njihovu dosljednu primjenu od svih proračunskih korisnika.

Potrebno je da popunjavanje ispražnjenih pozicija rukovodećih službenika vršiti dosljednom primjenom odredbi Zakona o državnoj službi u dijelu pravodobnog raspisivanja javnog natječaja i okončanja postupka izbora najuspješnijeg kandidata.

Potrebno je uskladiti metodologiju izrade izvješća o radu s Programom rada radi lakšeg praćenja stupnja realizacije konkretno postavljenih programske zadataka.

Potrebno je planiranje sredstava vršiti na temelju izvršenja u prethodnim godinama i planiranih aktivnosti za proračunsku godinu, a naknadnu preraspodjelu sredstava vršiti prije stvaranja obveza unutar propisanog okvira.

Potrebno je prilikom inicijalnog planiranja i izvršavanja tekućih dotacija preferirati veći udio dotacija koje se odobravaju javnim pozivom, uz definiranje kriterija koji će osigurati pouzdanu ocjenu podudarnosti programa s ciljevima Vlade, visinu odobrenih sredstava i učinaka koji trebaju biti rezultat njihovog izvršenja.

Potrebno je inicirati usklađivanje obujma, oblika i rokova izvješćivanja o utrošku sredstava s godišnjim finansijskim izvješćima korisnika radi stvaranja kvalitetnijeg uvida u transparentno, ekonomično i zakonito raspolaganje sredstvima danim od Odjela.

Potrebno je prilikom planiranja, odobravanja i izvršavanja izdataka za dotacije nevladinim organizacijama više voditi računa o nadležnostima Odjela i prirodi izdataka radi racionalnog korištenja proračunskih sredstava, kao i njihove pravilne klasifikacije, evidencije i prezentacije u finansijskim izvješćima Distrikta.

Potrebno je, nakon stjecanja novog stalnog sredstva ili naknadnog ulaganja u postojeća sredstva, sastavljati zapisnike o aktiviranju stalnog sredstva kojim bi se utvrdila njegova početna ili nova vrijednost i vijek uporabe radi olakšanja njegove kasnije identifikacije, efektivne zaštite i realne prezentacije u finansijskim izvješćima Brčko distrikta BiH.

Potrebno je popisom izvršiti identifikaciju pojedinačnih sredstava i iskazivanje njegove ukupne vrijednosti, utvrditi njihovo stvarno stanje, te poduzeti radnje nužne za usklađivanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja popisane imovine, te uspostaviti efektivan stručni nadzor nad njihovom uporabom i zaštitom.

Potrebno je popis imovine planirati i vršiti na način i u rokovima propisanim Uputom o radu popisnih povjerenstava i obavljanju popisa sredstava, tražbina i obveza.

NALAZI I PREPORUKE IZVJEŠĆA O OBAVLJENOJ REVIZIJI FINANCIJSKOG POSLOVANJA ODJELA ZA STRUČNE I ADMINISTRATIVNE POSLOVE ZA 2015. GODINU

2. UVOD

Obavili smo reviziju financijskog poslovanja Odjela na temelju ovlasti danih Zakonom o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH i drugim relevantnim propisima na temelju godišnjeg plana revizija.

3. OPĆI DIO

Odjel izvršava stručne, administrativne i druge poslove iz nadležnosti Vlade, koji se odnose na: provedbu zakona i propisa nadležnih tijela i institucija Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine iz oblasti uprave, pod nadzorom i naputcima gradonačelnika; odnose s udrugama, fundacijama, nevladinim organizacijama i mjesnim zajednicama; osiguravanje rada i održavanje informacijskih sustava u tijelima uprave, provedbu postupka javnih nabava; pruža stručnu i administrativnu potporu i razvija procedure za upravljanje ljudskim resursima, te vodi ukupne procese kadrovske politike za upravljanje ljudskim resursima; druge poslove iz nadležnosti Vlade, koji se odnose na provedbu zakona i propisa nadležnih tijela i institucija Bosne i Hercegovine ili dužnosti naložene od gradonačelnika.

Organizacionim planom se utvrđuju: načela unutarnje organizacije tijela uprave, rukovođenje, naziv i raspored radnih mjesta s opisom poslova, uvjeti u pogledu stručne spreme i ostali uvjeti za obavljanje poslova, broj službenika i namještenika, platni razred radnog mesta, te ostala pitanja vezana za rad u tijelima uprave. Organizacionim planom se, također, osigurava zakonito, efikasno, pravodobno i ekonomično izvršenje svih poslova iz nadležnosti Odjela; ostvarivanje potpune zaposlenosti i maksimalno korištenje stručnih znanja i potpune odgovornosti zaposlenika; efikasno rukovođenje, sustavno promicanje rada i suradnja s drugim tijelima.

Odjel u svom sastavu ima sljedeće organizacijske jedinice:

- Služba zajedničkih poslova,
- Pododjel za potporu mjesnim zajednicama i nevladinim organizacijama,
- Pododjel za informatiku,
- Pododjel za ljudske resurse,
- Pododjel za javne nabave.

Pododjel za potporu mjesnim zajednicama i nevladinim organizacijama, vrši stalnu koordinaciju aktivnosti Vlade s mjesnim zajednicama, udrugama građana, nevladinim organizacijama i sl., radi efikasnijeg i potpunijeg razvitka civilnog društva, bez čega je nezamislivo uključivanje u europske integracijske procese, te pomaže i finansijski podržava dobre projekte koji vode k tome.

Pododjel za informatiku osigurava pouzdanost i stabilnost rada informacijskih sustava Vlade Brčko distrikta BiH i sustava zaštite podataka, priprema programe razvijka i vrši upravljanje informacijskim sustavom Vlade Brčko distrikta BiH, koordinacija realizacije projekata iz oblasti informatike i definiranje standarda pri nabavi računalske opreme i softvera.

Pododjel za ljudske resurse ostvaruje suradnju i koordinaciju sa svim odjelima i institucijama, kako bi ostvario učinkovit proces upravljanja ljudskim resursima, vodi ukupne procese kadrovske politike, pruža administrativno-tehničku potporu Odboru za zapošljavanje, vodi politiku zapošljavanja i brine se o procesu otvorene konkurenčije i vodi matičnu evidenciju zaposlenih i vodi evidenciju izrečenih stegovnih mjeru. Odjel planira i realizira ukupan proces poduke – stručnog usavršavanja i obrazovanja, prati proces probnog rada i prati ocjenjivanje, koje rezultira promaknućem u službi.

Pododjel za javne nabave osigurava otvorenu i transparentnu proceduru nabave za potrebe Distrikta, objedinjava planove nabava i vrši nabavu svih materijala, robe i usluga za potrebe svih proračunskih korisnika, provodi ili sudjeluje u postupku nabave, prati izmjene i dopune Zakona o javnim nabavama BiH.

Služba zajedničkih poslova obavlja zajedničke poslove na razini Odjela iz oblasti proračuna, financija, materijalne, finansijske i interne kontrole, pravnih poslova, izrade nacrta zakona i podzakonskih akata, kao i administrativne poslove.

Organizacionim planom je predviđeno 52 zaposlenika, dok je na dan 31. 12. 2015. godine u Odjelu bilo 45 zaposlenika.

4. PREDMET, CILJ I OBUDJAM REVIZIJE

Predmet revizije je finansijsko poslovanje u 2015. godini, u dijelu planiranja i izvršenja proračuna, ocjene sustava internih kontrola, kao i usklađenosti poslovanja iz svoje nadležnosti sa zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Cilj revizije finansijskog poslovanja Odjela je da omogući revizoru da na temelju prikupljenih dokaza izrazi mišljenje o tome je li finansijsko poslovanje, obavljeno sukladno zakonskim važećim propisima kao i primjerenom ponašanju rukovoditelja Odjela nad sredstvima i imovinom Brčko distrikta BiH. Pored toga revizija je planirana i izvršena radi pribavljanja realne osnove za ocjenu jesu li poduzete sve mjere za namjensko trošenje proračunskih sredstava za svrhe za koje je dano ovlast donošenjem proračuna, te davanja preporuka za daljnji rad s posebnim naglaskom na što učinkovitiju zaštitu javne imovine i ekonomično trošenje javnih sredstava jačanjem internih kontrola.

Obudjam revizije je utvrđen internim planskim dokumentima revizije finansijskog poslovanja za 2015. godinu.

S obzirom da se revizija obavlja provjerama na bazi uzoraka i da postoje inherentna ograničenja u računovodstvenom sustavu i sustavu internih kontrola, postoji mogućnost da pojedine materijalno-značajne pogreške mogu ostati neotkrivene.

5. OSVRT NA NALAZE I IMPLEMENTACIJA PREPORUKA REVIZIJE FINANCIJSKOG POSLOVANJA ZA 2014. GODINU

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH izvršio je reviziju finansijskog poslovanja Odjela za 2014. godinu i izrazio mišljenje s rezervom. U izvješću o reviziji finansijskog poslovanja za 2014. godinu dane su preporuke kojima se sugerira poduzimanje određenih aktivnosti na promicanju poslovanja i otklanjanju nedostataka u dalnjem poslovanju.

Odjel je 14. 9. 2015. godine donio Akcijski plan na prevladavanju nedostataka po izvršenoj reviziji finansijskog poslovanja za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2014. godine, koji je Vlada Brčko distrikta BiH usvojila 14. 10. 2015. godine.

Uvidom u planirane aktivnosti i izvješće o radu Odjela za 2015. godinu, te osrvtom na realizaciju danih preporuka utvrdili smo sljedeće:

- **Realizirane preporuke:**

Odjel je izvršenje dijela složenih kapitalnih projekata prenio u nadležnost osposobljenih institucija Vlade.

- **Preporuka čija je realizacija u tijeku:**

Obrazloženi su razlozi nemogućnosti implementacije preporuka o načinu realizacije tekućih dotacija pozicioniranih u proračunu za 2015. godinu, koje su rezultat amandmanskih djelovanja skupštinskih zastupnika, s planiranim aktivnostima na njihovoj implementaciji u 2016. godini.

- **Nerealizirane preporuke:**

Odjel nije osigurao izvršenje popisa imovine u propisanom roku, popisom nije izvršena identifikacija značajnog dijela pojedinačnih sredstava i objedinjavanje vrijednosti koje se odnose na jedno sredstvo, kao ni procjena vrednovanja stalnih sredstava nakon izvršenih kapitalnih ulaganja kojima su promijenjene njegove performanse.

6. NALAZI I PREPORUKE

6.1. Rukovodstvo i sustav internih kontrola

Radom Odjela rukovodi voditelj Odjela, koji je kao nositelj izvršne funkcije član Vlade Brčko distrikta BiH i zadužen je za koordinaciju rada Odjela na provedbi politike Distrikta iz djelokruga rada Odjela sukladno zakonima i uputama gradonačelnika kome je izravno odgovoran.

Pododjelima rukovode voditelji pododjela, koji neposredno organiziraju obavljanje poslova iz djelokruga pododjela, daju upute i osiguravaju pravovremeno i zakonito obavljanje poslova.

Pravilnikom o internoj kontroli definirane su oblasti kontrole po vrsti aktivnosti, i to: način trošenja sredstava za reprezentaciju, službena putovanja, korištenje telefona i internetskih usluga, korištenje uredskog materijala, korištenje opreme i uredsko poslovanje.

Definiranje je izvršeno bez identifikacije materijalnih rizika koji mogu onemogućiti postizanje ciljeva Odjela, procjene njihovog utjecaja, kao i poduzimanja odgovarajućih mjera za njihovo sprječavanje i korekciju negativnih učinaka na poslovanje.

S tim u svezi možemo zaključiti da navedeni Pravilnik, zbog usmjerenosti na pojedinačne aktivnosti Odjela, ne predstavlja osnovu za uspostavu cjelovitog sustava internih kontrola. Izuzev toga, u sustavu internih kontrola nedostaje adekvatan sustav nadzora, informiranja i komunikacija, kako unutar Odjela tako i sa ostalim sudionicima u povezanim procesima.

Kontrolni postupci, obavljeni na temelju općih uputa iz organizacijskog plana, su formalizirani i svedeni na rutinske transakcije, što potvrđuju uočeni propusti i nepravilnosti i to:

Izrada i dostavljanje rješenja o prestanku radnog odnosa i odjava zaposlenika s fondova osiguranja, nisu vršeni u propisanim rokovima.

U okviru tekućih dotacija postoje izdatci koji po prirodi predstavljaju kapitalne izdatke. Pored toga značajan dio tih izdataka predstavljaju projekti koji suštinski spadaju u primarnu nadležnost drugih odjела.

Odjel nije uspostavio proceduru vrijednosne procjene učinaka naknadnih ulaganja u postojeća stalna sredstva na njihovu novu vrijednost i korisni vijek uporabe.

Popis imovine nije izvršen sukladno Uputi o radu popisnih povjerenstava i obavljanju popisa sredstava tražbina i obveza u dijelu obujma popisa i propisanih rokova.

Potrebno je kontinuirano testirati i dograđivati sustav internih kontrola utemeljen na procjeni i upravljanju rizicima i osigurati njegovu dosljednu primjenu u svim aspektima rada Odjela, a osobito u dijelu: pravodobne izrade i dostavljanja rješenja o značajnim promjenama statusa zaposlenika, planiranja i izvršavanja tekućih dotacija sukladno njihovoj suštini i primarnoj nadležnosti Odjela, kao i planiranja i izvršenja popisa sukladno Uputi.

6.2. Usklađenost sa zakonskim i drugim propisima

Člankom 20 Zakona o javnoj upravi (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 19/07; 02/08; 43/08 i 09/13) utvrđena je nadležnost Odjela za upravljanje ljudskim resursima u tijelima uprave Brčko distrikta BiH. U okviru tih nadležnosti spadaju aktivnosti u svezi sa zasnivanjem i prestankom radnog odnosa u tijelima uprave i rješavanje o drugim pravima zaposlenika sukladno Zakonu o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 9/2014).

U prijelaznim odredbama prethodno navedenog Zakona (članak 141 stavak 2) propisano je da "Službenik, odnosno namještenik koji je zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme ili je raspoređen na radno mjesto, za koje su organizacijskim planom bila alternativno predviđena dva stupnja stručne spreme, u slučaju da je zbog promjene organizacijskog plana

predviđen samo jedan, viši stupanj stručne spreme, ima pravo i dalje obavljati poslove tog radnog mjeseta, uz obvezu stjecanja odgovarajuće stručne spreme do 21. 2. 2015. godine“.

Odjel je pravodobno izdao rješenja o obvezi stjecanja stručne spreme s klauzulom o prestanku radnog odnosa na navedeni dan u slučaju da zaposlenik do tada ne stekne potrebnu stručnu spremu. Aktivnosti na izdavanju rješenja o prestanku radnog odnosa za sve zaposlenike koji nisu dokazali stjecanje potrebne stručne spreme do određenog roka su pokrenute 23. 2. 2015. godine. S obzirom na uobičajenu proceduru izrade rješenja o prestanku radnog odnosa po sili zakona, rješenja su zaposlenicima, odjelima i Direkciji za financije Brčko distrikta BiH uručena nakon 12. 3. 2015. godine, tj. najmanje 20 dana nakon nadnevka prestanka radnog odnosa.

Sukladno propisima entitetskih fondova mirovinskog i invalidskog osiguranja, postojala je obveza Odjela da se u roku sedam dana od prestanka radnog odnosa izvrši odjava zaposlenika s mirovinskog i invalidskog osiguranja. Odjava osiguranja za određen broj zaposlenika je nadležnoj poreznoj upravi, dostavljena nakon 28. 4. 2015. godine s nadnevkom odjave 21. 2. 2015. godine, što predstavlja značajno prekoračenje propisanih rokova.

Zbog nedosljedne primjene zakonskih propisa od odjela u kojima su radili zaposlenici kojima je prestao radni odnos i nepostojanja adekvatnih kontrolnih procedura u Sektoru za centralizirani obračun plaća Direkcije za financije za sprečavanje obračuna plaća i doprinosa nakon izdavanja rješenja o prestanku radnog odnosa, izvršen je obračun plaća za određeni broj zaposlenika kojima je omogućen rad nakon isteka zakonski utvrđenog roka.

Obračun i isplata plaća i doprinosa, uz naknadnu retroaktivnu odjavu zaposlenika, je za posljedicu imao blokadu pojedinačne evidencije uplata doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje, posebno za zaposlenike koji su prijavljeni na Fond PIO Republike Srpske.

Potrebno je osigurati da se rješenja o prestanku radnog odnosa zaposlenicima i poslodavcima uručuju najkasnije zadnji dan rada utvrđen rješenjem, a odjava zaposlenika s fondova osiguranja vrši sukladno rokovima nadležnih fondova.

Člankom 90 Zakona o javnim nabavama BiH utvrđena je obveza ugovornih tijela da donesu interni pravilnik o postupku javnih nabava putem izravnog sporazuma, usklađene s modelom pravilnika o postupku izravnog sporazuma koji propisuje Agencija za javne nabave BiH. Pravilnik Agencije je u primjeni od 27. 11. 2014. godine i njime je utvrđena obveza ugovornih tijela da u roku tri mjeseca donesu svoje pravilnike. Interni pravilnik o postupku izravnog sporazuma za nabavu roba, usluga i radova za ugovorno tijelo Brčko distrikt BiH donesen je 15. 6. 2015. godine, izvan propisanog roka. U revidiranom razdoblju Odjel nije uspostavio proceduru kojom bi osigurao njegovu dosljednu primjenu u dijelu koordinacije planiranja i izvršenja nabava putem izravnog sporazuma pojedinačnih proračunskih korisnika u okviru maksimalnog iznosa za pojedinu vrstu nabave propisanog člankom 2 stavkom 6 Pravilnika.

Potrebno je podzakonske akte donositi u propisanim rokovima, te uspostaviti efektivnu proceduru koja će osigurati njihovu dosljednu primjenu od svih proračunskih korisnika.

Odjel nije izvršio popunu radnog mjeseta voditelja Pododjela za ljudske resurse ispravnjenog od 1. 7. 2013. godine. Obavljanje poslova osigurano je imenovanjem vršitelja dužnosti koji je od 1. 10. 2015. godine zamijenjen rješenjem o premještaju drugog zaposlenika na rok najdulje 12 mjeseci.

Konstatiramo da Odjel nije pravodobno vršio raspisivanje javnog natječaja za popunu ispravnjenih pozicija što nije sukladno odredbama članka 49 točke 5 Zakona o državnoj službi u Brčko distriktu BiH.

Potrebno je da popunjavanje ispravnjenih pozicija rukovodećih službenika vršiti dosljednom primjenom odredbi Zakona o državnoj službi u dijelu pravodobnog raspisivanja javnog natječaja i okončanja postupka izbora najuspješnijeg kandidata.

6.3. Plan i realizacija planom predviđenih zadataka

Odjel je, sukladno svojim nadležnostima, izradio Program rada za 2015. godinu sa osamnaest ciljeva djelovanja u 2015. godini i dostavio ga na usvajanje Vladi Brčko distrikta BiH. Odjel je izradio Izvješće o radu za 2015. godinu u kojem su obrađene aktivnosti koje su provedene tijekom godine, bez konkretnog povezivanja i kvantificiranja pojedinačno realiziranih aktivnosti s postavljenim ciljevima u Programu rada.

Iz Izvješća o radu je vidljivo da realizirane aktivnosti tijekom 2015. godine predstavljaju izvršavanje redovitih djelatnosti ili nastavak aktivnosti na pojedinim projektima, tako da se, osim stupnja finansijskog izvršenja proračuna, ne može pouzdano utvrditi stupanj izvršenja zadataka iz Programa rada.

Od planiranih zakonodavnih aktivnosti urađen je Interni pravilnik o postupku javnih nabava putem izravnog sporazuma za nabavu roba, usluga i radova za ugovorno tijelo Brčko distrikt BiH, Odluka o kategorizaciji radnih mjeseta i doneseni inovirani organizacijski planovi za 10 odjela Vlade. Urađen je prednacrt Zakona o mladeži u Brčko distriktu BiH i donesen je Pravilnik o utvrđivanju materijalne odgovornosti zaposlenika. Planirani Pravilnik o ocjenjivanju nije donesen tako da nije izvršeno ocjenjivanje rada zaposlenika za 2015. godinu.

Potrebno je uskladiti metodologiju izrade Izvješća o radu s Programom rada radi lakšeg praćenja stupnja realizacije konkretno postavljenih programskih zadataka.

6.4. Prihodi i primitci

Odjel je, tijekom 2015. godine, ostvario prihod u iznosu od 21.457,31 KM, od čega se 20.924,81 KM odnosi na prihode od otkupa tenderske dokumentacije, na prihode od pristojbi 430,00 KM i na ostale prihode 102,50 KM.

6.5. Planiranje i izvršenje tekućeg i kapitalnog proračuna

Tekući izdatci Odjela za 2015. godinu odobreni su proračunom u iznosu 3.686.858,88 KM, a izvršeni u iznosu od 3.321.651,39 KM, što čini 90,9 % izvršenja, dok su za 3,4 % manji od izvršenja u 2014. godini. (Tablica broj 1 u prilogu Izvješća).

Proračun kapitalnih potreba za 2015. godinu odobren je u iznosu 585.329,15 KM dok je izvršen u iznosu 57.445,76 KM ili 9,8 % od plana.

Uvidom u izvršenje tekućih izdataka konstatirana je preraspodjela izdataka za dnevnice i putne troškove i izdataka za tekuće održavanje u iznosima većim od 10 % prvobitno odobrenog proračuna, kojim su utvrđene namjene potrošnje po analitičkim pozicijama.

Izuzev toga, preraspodjele su vršene na koncu kvartala na koji se odnose i predstavljaju **naknadno** utvrđivanje namjene za potrošena sredstva, što ukazuje na nedostatke u postupku planiranja izdataka, kao i nedosljednu primjenu članka 6 Zakona o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH za 2015. godinu u dijelu namjenske potrošnje sredstava u okvirima koji su **prethodno** utvrđeni proračunom, rebalansom, operativnim planovima ili preusmjeravanjima u okviru odobrenog iznosa.

Potrebno je planiranje sredstava vršiti na temelju izvršenja u prethodnim godinama i planiranih aktivnosti za proračunsku godinu, a naknadnu preraspodjelu sredstava vršiti prije stvaranja obveza unutar propisanog okvira.

6.5.1. Izdatci za materijal i usluge

Izdatci za materijal i usluge u 2015. godini odobreni su proračunom u iznosu 305.695,00 KM, a izvršeni u iznosu 161.926,79 KM, što čini 53 % izvršenja, dok su za 24,5 % manji od ostvarenja u prethodnoj godini. Odstupanje izvršenja od plana izdataka za materijal i usluge obrazloženo je kašnjenjem u proceduri zajedničke nabave koja nije okončana u 2015. godini. Izdatci za tekuće održavanje planirani za održavanje HRMIS sustava nisu realizirani zato što se vlasnik softvera nije javio na pokrenuti pregovarački postupak. Neizvršenje ugovorenih usluga u odobrenom iznosu obrazloženo je promjenom načina objavljivanja javnih natječaja i obavijesti o nabavi, kao i nerealiziranjem planova stručnog usavršavanja zbog neusvajanja novog Pravilnika o stručnom usavršavanju.

6.5.2. Tekuće dotacije

Dotacije neprofitnim organizacijama odobrene su u iznosu 2.245.789,85 KM, a izvršene su u iznosu 2.076.280,85 KM, od čega se 1.976.280,85 KM odnosi na dotacije pozicionirane u knjizi proračuna, dok je putem javnog poziva dodijeljeno svega 80.000,00 KM ili 3,85 % od ukupnih donacija.

Pozicionirane dotacije su realizirane na temelju programa utroška sredstava koje je na prijedlog Odjela usvajala Vlada Brčko distrikta BiH. Programi su sastavljeni na temelju Odluke o utvrđivanju kriterija za financiranje planova i programa rada i zahtjeva mjesnih zajednica, udruga građana i fundacija Brčko distrikta BiH broj 02-000013/14 od 3. 2. 2014. godine. Kriteriji za procjenu planova i programa korisnika dotacija koje su pozicionirane u proračunu su:

- Da je aplikant podnio izvješće o radu i finansijska izvješća za prethodnu godinu koji su prihvaćeni od Odjela,
- Da je aplikant dostavio plan i program rada s jasno definiranim aktivnostima i da je isti usvojen od upravljačkog tijela aplikanta,

- Da je aplikant dostavio finansijski plan s detaljno opisanim troškovima i da je isti usvojen od upravljačkog tijela aplikanta,
- Da je aplikant dostavio potrebnu ostalu dokumentaciju (dozvole,...).

Konstatiramo da je suština naprijed navedenih kriterija formalna zbog toga što se odnosi na unaprijed određene korisnike dotacija bez jasnih i mjerljivih kriterija za utvrđivanje visine potrebnih sredstava pojedinačnog projekta.

U 2015. godini s pozicije navedenih dotacija Odjel nije realizirao iznos od 159.400,00 KM zbog toga što potencijalni korisnici nisu dostavili traženu dokumentaciju.

Zbog činjenice da je značajan broj korisnika dotacija utvrđen amandmanima u postupku donošenja proračuna, uloga Povjerenstva za procjenu kvalitete planova i programa rada mjesnih zajednica, udruga građana i fundacija Brčko distrikta BiH se ogleda u ispunjenosti traženih formalnih uvjeta u pogledu dokazivanja statusa korisnika sredstava, osiguranja dokumentacije nužne za realizaciju konkretnog plana i utvrđivanje bliže namjene sredstava, **bez definiranja stupnja podudarnosti konkretnih ciljeva dostavljenih programa s programom rada Vlade i kvantifikacije učinaka koji trebaju biti rezultat dodijeljene dotacije.**

Transparentnost u postupku planiranja i izvršenja najvećeg dijela izdataka za tekuće dotacije ogleda se jedino u njihovom objavlјivanju u knjizi proračuna i izvješćima o isplatama na mrežnom portalu Vlade Distrikta. Kontrola namjenskog utroška je zasnovana na obvezi izvješćivanja do 31. 1. iduće godine, koje zbog roka izvješćivanja ne omogućuje usporedbu izvješća o utrošku odobrene dotacije sa službenim godišnjim finansijskim izvješćima korisnika. Izuvez toga, Odjel nije uspostavio kontrolu primjene Zakona o javnim nabavama BiH prilikom priznavanja izdataka kojim su pravdana dodijeljena sredstva dotacija, čija je obveza propisana člankom 22 stavkom 7 Zakona o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH za 2015. godinu.

Uvidom u pojedinačne programe rada korisnika dotacija uočeno je postojanje dotacija za namjene i korisnike koji su u primarnoj nadležnosti drugih odjela i institucija Vlade Brčko distrikta BiH tako da nije osigurana dovoljna transparentnost i jednakost u tretmanu svih korisnika.

Izuvez toga, postoje i dotacije koje po svojoj prirodi predstavljaju kapitalne izdatke, tako da zbog načina evidencije njihovog izvršenja na poziciji tekućih rashoda i nedostatka stručnih resursa u Odjelu nije osigurana adekvatna zaštita proračunskih sredstava u pogledu opravdanosti odobrenih iznosa i uspostavljanja efektivnog naknadnog nadzora nad korištenjem sredstva radi sprečavanja njegovog otuđenja. Zbog nepostojanja jedinstvenog registra dotacija na razini Vlade nije onemogućeno ponavljanje i realizacija više zahtjeva u nekom drugom razdoblju kod iste ili druge institucije.

Raspored sredstava po javnom pozivu izvršen je u iznosu 79.891,00 KM na temelju Programa utroška sredstava dotacija, usvojenim od Vlade. Izbor korisnika izvršen je na temelju Odluke o utvrđivanju kriterija za financiranje ili sufinanciranje projekata udruga građana i fundacija Brčko distrikta BiH od 3. 2. 2014. godine. Odlukom je propisano da se sredstva dodjeljuju udrugama građana, fundacijama i drugim pravnim osobama registriranim sukladno Zakonu o udrugama i fundacijama Brčko distrikta BiH, na temelju podnesenih projekata po javnom

pozivu. Ocjenu prijavljenih projekata vrši povjerenstvo na temelju kriterija: kvaliteta predloženog projekta, troškovi održivosti projekta, institucionalna sposobnost i prepoznate prednosti. Vrednovanje svakog pojedinačnog elementa spomenutih kriterija od člana povjerenstva je subjektivno, što je donekle umanjeno utvrđivanjem prosječne ocjene svih članova povjerenstva.

Potrebno je prilikom inicijalnog planiranja i izvršavanja tekućih dotacija preferirati veći udio dotacija koje se odobravaju javnim pozivom, uz definiranje kriterija koji će osigurati pouzdanu ocjenu podudarnosti programa s ciljevima Vlade, visinu odobrenih sredstava i učinaka koji trebaju biti rezultat njihovog izvršenja.

Potrebno je inicirati usklađivanje obujma, oblika i rokova izvješćivanja o utrošku sredstava s godišnjim finansijskim izvješćima korisnika radi stvaranja kvalitetnijeg uvida u transparentno, ekonomično i zakonito raspolaganje sredstvima danim od Odjela.

Potrebno je prilikom planiranja, odobravanja i izvršavanja izdataka za dotacije nevladinim organizacijama više voditi računa o nadležnostima Odjela i prirodi izdataka u cilju racionalnog korištenja proračunskih sredstava, kao i njihove pravilne klasifikacije, evidencije i prezentacije u finansijskim izvješćima Distrikta.

6.5.3. Planiranje i izvršenje kapitalnog proračuna

Odobrena sredstva proračuna kapitalnih potreba za razdoblje od 2013. - 2015. godina iznosila su 2.053.874,12 KM, a izvršena su u iznosu od 1.117.404,66 KM, ili 54,4 % izvršenja (Tablica 2 u prilogu Izvješća).

Proračun kapitalnih potreba za 2015. godinu odobren je u iznosu 585.329,15 KM dok je izvršen u iznosu 57.445,76 KM ili 9,8 % od plana.

Ukupno izvršena sredstva proračuna kapitalnih potreba u 2015. godini iznose 342.182,56 KM, od čega se na sredstva odobrena proračunom za 2015. godinu odnosi 57.445,76 KM što predstavlja izvršenje 9,8 %; sredstva odobrena proračunom za 2014. godinu 157.443,41 KM što predstavlja ukupno izvršenje 36,8 % i sredstva odobrena proračunom za 2013. godinu 127.293,39 KM što predstavlja izvršenje 99,5 %.

Sukladno preporukama prethodne revizije, Odjel je dio složenih kapitalnih projekata kandidirao za prijenos nadležnosti za implementaciju na druge institucije, koje raspolažu stručnim kapacitetima za njihovu implementaciju, što je dovelo do povećanja stupnja izvršenja proračuna kapitalnih potreba. Međutim, i dalje u proračunu kapitalnih potreba postoje projekti koji predstavljaju sanaciju postojećih sredstava, koji bi se trebali planirati i izvršavati u okviru izdataka za tekuće održavanje.

Odjel nema uspostavljenu proceduru procjene utjecaja naknadnih ulaganja u rekonstrukciju stalne imovine na performanse i vijek nakon izvršene rekonstrukcije, tako da se cijeli iznos ulaganja priznaje kao sredstvo i povećava nabavnu vrijednost postojećeg sredstva na kome je vršena rekonstrukcija ili se vodi kao zasebno sredstvo.

Potrebno je, nakon stjecanja novog stalnog sredstva ili naknadnog ulaganja u postojeća sredstva, sastavljati zapisnike o aktiviranju stalnog sredstva kojim bi se utvrdila njegova početna ili nova vrijednost i vijek uporabe radi olakšanja njegove kasnije identifikacije, efektivne zaštite i realne prezentacije u finansijskim izvješćima Brčko distrikta BiH.

6.6. Godišnji popis sredstava i izvora sredstava na dan 31. 12. 2015. godine

Odjel je 21. 10. 2015. godine izvršio imenovanje Povjerenstva za popis stalnih sredstava, tražbina i obveza prema izvorima sredstava, sa zadatkom da, sukladno Uputi o radu popisnih povjerenstava i obavljanju popisa sredstava, tražbina i obveza, sastavi plan rada i izvrši popis u Odjelu, sa stanjem na dan 31. 12. 2015. godine, te da Izvješće o izvršenom popisu usuglaši s Direkcijom za financije i dostavi Središnjem popisnom povjerenstvu.

Uvidom u popisne liste konstatirali smo da na temelju njih nije moguća pouzdana identifikacija i kvantifikacija pojedinačnih sredstava, s obzirom da su ista imenovana prema nazivu kapitalnog projekta, (kao sanacija, rekonstrukcija ili izgradnja) bez količina ili sa količinama koje nisu u svezi sa suštinom sredstva. Uočena je pojava da su **pojedinačni iznosi izdataka vezanih za nabavu konkretnog sredstva iskazani kao posebna sredstva**. Izdatci za sanaciju i rekonstrukciju postojećih sredstava priznavani su u punom iznosu kao naknadno povećanje nabavne vrijednosti, bez procjene vrijednosti zamjenjenog dijela postojećeg sredstva i njegovih performansi nakon ulaganja, čime se narušava fer prezentacija nabavne i otpisane vrijednosti stalne imovine Distrikta i stupnja njezine otpisanosti.

U popisnim listama se nalaze i sredstva koja po svojoj prirodi spadaju u nadležnost drugih odjela (ceste, športski objekti, rasvjeta, vodovodna i kanalizacijska infrastruktura,...) tako da Odjel, zbog nedostatka stručnih kapaciteta za stvarni nadzor nad tom imovinom, popis značajnog dijela stalne imovine vrši jednostavnim prijepisom iz knjigovodstvene evidencije.

Uvidom u Izvješće o popisu sa stanjem na dan 31. 12. 2015. godine, utvrđeno je da je on 4. 2. 2016. godine dostavljen Središnjem popisnom povjerenstvu i Direkciji za financije. Usuglašavanje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem izvršeno je zaključno sa 3. 2. 2016. godine, što nije sukladno članku 7 Upute o radu popisnih povjerenstava o obavljanju popisa, sredstava, tražbina i obveza kojim je predviđeno da je rok za obavljanje i dostavu popisnih lista Središnjem popisnom povjerenstvu do 15. 1. iduće godine za prethodnu.

Potrebno je popisom izvršiti identifikaciju pojedinačnih sredstava i iskazivanje njegove ukupne vrijednosti, utvrditi njihovo stvarno stanje, te poduzeti radnje nužne za usklađivanje stvarnog i knjigovodstvenog stanja popisane imovine, te uspostaviti efektivan stručni nadzor nad njihovom uporabom i zaštitom.

Potrebno je popis imovine planirati i vršiti na način i u rokovima propisanim Uputom o radu popisnih povjerenstava i obavljanju popisa sredstava, tražbina i obveza.

7. KOMENTAR

Odjelu je uručen Nacrt izvješća o reviziji finansijskog poslovanja za 2015. godinu broj: 01-02-03-13-128/16 na razmatranje i dostavljanje primjedbi i eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

Odjel se u zakonskom roku dopisom broj: 13-002896/15 od 26. 4. 2016. godine očitovao na Nacrt izvješća.

Primjedbe u svezi s obujmom preusmjeravanja sredstava za dnevnice i putne troškove i izdataka za održavanje su prihvачene u dijelu osnova za izražavanje mišljenja, ali smatramo neprimjerenim promjenu prvobitno utvrđene namjene pojedinačnih sredstava sukladno članku 9 stavku 2 Zakona o izvršenju proračuna za 2015. godinu u iznosu većem od 10 %, s obzirom da bi ista, korištenjem niskog udjela u operativnom proračunu, omogućavala netransparentno planiranje i utvrđivanje namjene sredstava, te naknadno povećano trošenje proračunskih sredstava za promijenjene namjene, osobito izdataka koji su u fokusu javnosti.

Primjedbe u svezi s realizacijom dotacija neprofitnim organizacijama predstavljaju obrazloženja o nepostojanju potpune odgovornosti Odjela za njihovo planiranje i realizaciju koji su nametnuti donošenjem proračuna. Revizorski tim prihvaća postojanje uvjeta koji nisu pod kontrolom Odjela, kao i podijeljene odgovornosti svih sudionika u tom procesu, ali ostaje pri stajalištu da isti predstavlja područje gdje su potrebna i moguća značajna poboljšanja u idućem razdoblju.

Primjedbe na konstatiranu neusklađenost za zakonskim propisima u svezi s kašnjenjem u izdavanju rješenja i odjavama zaposlenika kojima je, zbog neispunjavanja propisanih uvjeta, prestao radni odnos ne prihvataju se, s obzirom da je rok 21. 2. 2015. godine bio konačan rok do koga su zaposlenici mogli obavljati poslove radnog mjesta (prekluzivni rok), a pravnu zaštitu pred nadležnim tijelima zaposlenici su mogli i trebali ostvarivati nakon prestanka rada.

Ostalim primjedbama i prilozima nisu dani novi dokazi i saznanja koji bi utjecali na formiranje uvjerenja i izmjenu nalaza i preporuka danih u Nacrtu izvješća.

Tim za reviziju:

Safet Nišić, dipl. oec.

Ljubica Tomić, dipl. oec.

8. PRILOZI

Struktura odobrenih proračunom i izvršenih tekućih izdataka za 2015. godinu, po pozicijama Odjela prikazana je u sljedećoj tablici:

Tablica broj 1

Ekon. kod	Naziv ekonomskog koda	Ostvareno 2014.	Plan proračuna 2015.	Pre-raspodjela	Rebalans	Odobreni proračun	Izvršenje 2015	%	
0	1	2	3	4	5	6	7	7/2	7/6
611000	Plaće i naknade troškova zaposlenih	1.041.880,02	1.161.093,78	0,00	-54.485,52	1.106.608,26	1.056.783,14	101,4	95,5
611100	Bruto plaće i naknade	1.027.128,12	1.134.016,78	0	-54.485,52	1.079.531,26	1.050.678,19	102,3	97,3
611200	Naknade zaposlenim	14.751,90	27.077,00	0	0,00	27.077,00	6.104,95	41,4	22,5
612100	Doprinosi na teret poslodavca	25.806,37	31.616,65	0	-2.850,88	28.765,77	26.660,75	103,3	92,7
613000	Izdatci za materijal i usluge	214.498,08	375.695,00	0,00	-70.000,00	305.695,00	161.926,79	75,5	53,0
613100	Putni troškovi	3.534,30	9.120,00	7.375	-3.610,00	12.885,00	9.261,16	262,0	71,9
613200	Izdatci za energiju	59.741,43	61.500,00	-360	0,00	61.140,00	59.684,14	99,9	97,6
613300	Izdatci za komunalne usluge	41.186,41	55.650,00	-2.610	2.610,00	55.650,00	32.982,06	80,1	59,3
613400	Nabava materijala	56.926,50	46.300,00	600	0,00	46.900,00	13.448,72	23,6	28,7
613500	Izdatci za usluge prijevoza i goriva	5.393,86	7.850,00	-650	0,00	7.200,00	2.665,14	49,4	37,0
613700	Izdatci za tekuće održavanje	7.663,75	51.250,00	-6.000	0,00	45.250,00	985,80	12,9	2,2
613800	Izdatci za osig., bank. usluge i usluge platnog prometa	3.823,93	6.250,00	0	0,00	6.250,00	4.491,65	117,5	71,9
613900	Ugovorene usluge	36.227,90	137.775,00	1.645	-69.000,00	70.420,00	38.408,12	106,0	54,5
614300	Dotacije neprofitnim organizacijama	2.157.000,00	2.241.400,00	0	4.389,85	2.245.789,85	2.076.280,85	96,3	92,5
	Ukupno tekući izdatci	3.439.184,47	3.809.805,43	0,00	-122.946,55	3.686.858,88	3.321.651,39	96,6	90,1

Proračun kapitalnih potreba:

Tablica broj 2

Redni broj	Godina odobrenja	Odobreno	Izvršeno do 2015. g.	Izvršeno 2015. g.	% izvršenja
1.	2013	828.761,49	697.206,43	127.293,39	99,49%
2.	2014	639.783,48	78.015,67	157.443,41	36,80%
3.	2015	585.329,15	0,00	57.445,76	9,81%
Ukupno 2013.-2015.		2.053.874,12	775.222,10	342.182,56	54,40%