



Broj:

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU BUDŽETA INSTITUCIJA
BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2007. GODINU

Sarajevo, septembar 2008. godine

**SADRŽAJ**

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Rezime	5
2.	Realizacija ranijih preporuka	5
3.	Sistem internih kontrola	8
3.1.	Planiranje budžeta	8
3.2.	Izvršenje budžeta	10
3.3.	Analize, izvještavanje i nadzor nad budžetom	10
3.4.	Jedinstveni račun trezora	11
3.4.1.	Popis novčanih sredstava	12
3.5.	Glavna knjiga trezora	13
3.6.	Informacioni sistem	14
3.6.1.	Usluge održavanja softvera	15
4.	Finansijski izvještaji	15
4.1.	Zbirni bilans stanja	16
4.2.	Zbirni bilans prihoda po izvorima i namjenama	17
4.2.1.	Namjenski prihodi - donacije	18
4.3.	Zbirni bilans rashoda po ekonomskim kategorijama	18
4.3.1.	Transferi za projektnu dokumentaciju za koridor Vc	19
4.4.	Godišnji iskaz o izvršenju budžeta	19
5.	Korespondencija s klijentom	20

Prilozi:

- **Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na nivou institucija BiH za 2007. godinu.**
- **Komentari klijenta na nacrt Izvještaja o reviziji za 2007. godinu**
- **Odgovor Ureda za reviziju na komentar klijenta**



I MIŠLJENJE REVIZORA

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza BiH za 2007. godinu (u daljem tekstu: Izvještaj o budžetu) sačinjenog od strane Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za Izvještaj o budžetu, za postupanje u skladu sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.

Zakonska osnova revizije sadržan je u odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Sl. glasnik BiH» broj: 12/06). Reviziju smo izvršili u skladu sa revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, i Međunarodnim standardima revizije. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da je Izvještaj o budžetu sastavljen u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenjivim računovodstvenim standardima i propisima i da predstavlja tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojim se osigurava primjena zakona i propisa, zaštita imovine i pouzdano izvještavanje.

- 1.3. Revizija Izvještaja o budžetu obuhvata poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za budžet i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje budžeta, analize, izvještavanje, internu kontrolu i nadzor nad budžetskim korisnicima, upravljanje Jedinostvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora i informacionim sistemima. Revizija nije obuhvatila Izvještaj o međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine za 2007. godinu, što je predmet posebne revizije o servisiranju vanjskog duga.
- 1.4. Revizija je na osnovu uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potvrđuju iznose u Izvještaju o budžetu, ocjenu računovodstvenih načela korištenih prilikom sastavljanja izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prilikom sastavljanja izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola.

Smatramo da revizija koju smo obavili pruža razumnu osnovu za davanje našeg mišljenja.

- 1.5. Na osnovu izvršene revizije Izvještaja o budžetu utvrdili smo sljedeće:
 - Ranije preporuke na osnovu izvršene revizije Izvještaja o budžetu za 2006. godinu nisu bile u potpunosti realizovane tokom 2007. godine (tačka 2. Izvještaja);
 - Sistem planiranja budžeta na nivou institucija Bosne i Hercegovine nije bio značajnije unaprijeđen (tačka 3.1. Izvještaja);
 - Realizacija budžeta nije sistemski uređena donošenjem jedinstvenih pravila i standarda potrošnje (tačka 3.2. Izvještaja);
 - Funkcija odgovarajućih analiza i nadzora nad izvršenjem budžeta i dalje nedostaje u Ministarstvu (tačka 3.3. Izvještaja);
 - Ministarstvo nije putem javne konkurencije izvršilo izbor komercijalnih banaka za obavljanje poslova platnog prometa saglasno Zakonu o javnim nabavkama i Zakonu o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine (tačka 3.4. Izvještaja);
 - Unos obaveza u Glavnu knjigu trezora vršen je i nakon propisanog krajnjeg roka za unos podataka, što je imalo za posljedicu kasnije zatvaranje Glavne knjige trezora, kašnjenja u predaji finansijskih izvještaja i nepotpune finansijske izvještaje budžetskih korisnika (tačka 3.5. Izvještaja);



- Informacioni sistem Ministarstva nije unaprijeđen u odnosu na prethodnu godinu, a usluge implementacije i održavanja softvera nisu obnovljene u skladu sa pravilima javnih nabavki (tačka 3.6. i 3.6.1. Izvještaja);
- Pojedinačne bilansne pozicije u Zbirnom bilansu stanja nisu obrazložene u tekstualnom dijelu Izvještaja o budžetu (tačka 4.1. Izvještaja);
- Ukupni prihodi budžeta po Izvještaju o budžetu nisu usaglašeni sa prihodima iskazanim u Glavnoj knjizi trezora sa 31.12.2007. godine (tačka 4.2. Izvještaja);
- Namjenski prihodi od donacija nisu pod potpunom kontrolom Ministarstva (tačka 4.2.1. Izvještaja);
- Ukupni rashodi budžeta po Izvještaju o budžetu nisu usaglašeni sa rashodima iskazanim u Glavnoj knjizi trezora sa 31.12.2007. godine (tačka 4.3. Izvještaja);
- Transferi za projektnu dokumentaciju za koridor Vc u iznosu 3.447.544 KM nisu iskazani u Glavnoj knjizi i Izvještaju o budžetu na kapitalnim izdacima i izvorima sredstava (tačka 4.3.1. Izvještaja), a kao posljedica toga iskazana je veća razlika prihoda nad rashodima za isti iznos (tačka 4.4. Izvještaja).

Prema našem mišljenju, osim za gore navedene efekte, Izvještaj o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2007. godinu prikazuje realno i objektivno finansijski položaj i rezultate poslovanja institucija Bosne i Hercegovine na dan 31.12.2007. godine i u skladu je sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine.

Sarajevo, septembar 2008. godine



II NALAZI I PREPORUKE

1. Rezime

Ministarstvo je u odnosu na 2006. godinu u pojedinim segmentima unaprijedilo poslovanje vezano za sistem budžeta i sistem trezorskog poslovanja, što je naznačeno u realizovanim preporukama i preporukama koje su u toku realizacije. Međutim, i dalje nije postignut zadovoljavajući napredak u okviru planiranja i izvršenja budžeta i trezorskog poslovanja što je posljedica nedostatka potrebnih kadrova i nedovoljno definisanih razgraničenja odgovornosti između budžetskih korisnika i Ministarstva. Tako su još uvijek prisutni problemi u sistemu planiranja budžeta što kao posljedicu ima i dalje česta prestrukturiranja budžeta pred kraj budžetske godine. Također, izvršenje, odnosno realizacija budžeta budžetskih korisnika nije pod potpunom kontrolom Ministarstva zbog nedostatka jedinstvenih pravila i standarda potrošnje. Još uvijek se ne vrše obavezujuće kvalitetne analize izvršenja budžeta, a nisu dostignuti naročiti pomaci u dijelu izvještavanja i nadzora nad budžetom. Sistem Glavne knjige trezora, pored određenih unapređenja, nije još uvijek efikasan, tako da su i dalje prisutni problemi u fazi konačnih zatvaranja Glavne knjige i obavljanja zaključnih knjiženja. Uobičajeno se ne poštuju krajnji rokovi unosa podataka, zbog čega dolazi do kasnijeg zatvaranja Glavne knjige, nepotpunih pojedinačnih izvještaja i kašnjenja u predaji pojedinačnih izvještaja budžetskih korisnika.

Također, sistem javne konkurencije saglasno novim propisima o javnim nabavkama nije zadovoljen u slučaju izbora komercijalnih banaka za obavljanje platnog prometa i usluga održavanja softvera.

Na kraju, iako su finansijski izvještaji o izvršenju budžeta sačinjeni u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i Zakonu o finansiranju institucija BiH, mišljenja smo da se ovi izvještaji mogu poboljšati u dijelu detaljnijih obrazloženja bilansnih pozicija i finansijskog položaja na ukupnom nivou institucija BiH, da se može osigurati usaglašenost izvještaja sa Glavnom knjigom trezora i da raspodjela viška prihoda nad rashodima budžeta bude tačno iskazana u poslovnim knjigama i jasno obrazložena u Izvještaju o budžetu. Konstatovali smo da nisu evidentirani kapitalni izdaci i izvori sredstava u iznosu od 3.447.544 KM koji se odnose na transfere za projektnu dokumentaciju za koridor Vc, a kao posljedica toga iskazana je veća razlika prihoda nad rashodima za isti iznos.

2. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju Izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2006. godinu i sačinila Izvještaj o reviziji za 2006. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Ministarstva vezano za budžet institucija BiH i trezorsko poslovanje, te je rukovodstvu predloženo da te nepravilnosti razmotri i preduzme određene aktivnosti na otklanjanju istih.

Ministarstvo je u propisanom roku od 60 dana u skladu sa odredbama člana 16.stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavilo odgovor o poduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identifikovane u Izvještaju o reviziji Izvještaja o izvršenju budžeta za 2006. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u navedenom izvještaju, kao i uvidom u realizovane aktivnosti radi prevazilaženja nepravilnosti koje su identifikovane u revizionom izvještaju za 2006. godinu, utvrdili smo da je Ministarstvo otklonilo određene slabosti i nepravilnosti, da su određene aktivnosti u fazi realizacije, te da pojedine slabosti i nepravilnosti još uvijek nisu otklonjene.

Niže dajemo pregled realizovanih preporuka, preporuka koje su u fazi realizacije i preporuka po našim ranijim nalazima koje nisu implementirane:



Realizovane preporuke

- Ministarstvo je sastavilo godišnji Izvještaj o izvršenju budžeta institucija BiH za 2007. godinu u skladu sa odredbama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine i Zakona o finansiranju institucija BiH;
- U skladu sa ranijim preporukama revizije, u izvještaju su prikazane kolone razlike između korigovanog budžeta i izvršenih rashoda tekuće godine. Također, prikazane su stavke odobrenog budžeta po Zakonu o budžetu, izmjene u dijelu prestrukturiranja i tekućih rezervi i konačni korigovani budžet. Prikazan je indeks izvršenja budžeta za tekuću godinu u odnosu na korigovani ukupni budžet (ranije iskazivano u odnosu na operativni budžet);
- Izmjenama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH propisan je obrazac «Bilans stanja» kojim je sistemski predstavljen finansijski položaj na nivou institucija BiH;
- U Službenom glasniku Bosne i Hercegovine objavljen je Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine;
- Pravilnik o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine nije objavljen u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, ali je prikazan na web stranici Ministarstva;
- Ministarstvo je sačinilo Instrukciju za izradu prijedloga budžeta zasnovanu na Dokumentu okvirnog budžeta;
- U većini slučajeva Ministarstvo je izvršilo usaglašavanje promjena prijedloga budžeta sa budžetskim korisnicima;
- Ministarstvo je u oktobru 2006. godine usvojilo pisane procedure za izvršavanje sistemskih transakcija plaćanja kojim je predviđeno plaćanje svih obaveza budžetskih korisnika jedanput sedmično, u pravilu srijedom. U cilju efikasnijeg i ažurnijeg izvršavanja zadataka vezanih za plaćanja koja se vrše u ime budžetskih korisnika, Ministarstvo je donijelo uputstvo o rasporedu i procedurama plaćanja;
- Izrađena su uputstva o izradi finansijskih izvještaja za programe posebnih namjena. Za 2008. godinu sačinjena je Instrukcija o načinu praćenja Programa posebnih namjena;
- Ministarstvo je izvršilo zaključna knjiženja u Glavnoj knjizi za period 2002. do 2006. godine. Tokom 2007. godine vršeno je zatvaranje Glavne knjige i pomoćnih knjiga na mjesečnoj osnovi;
- Ministarstvo je sačinilo mjesečne planove novčanih tokova u 2007. godini i pratilo realizaciju istih;
- Izvršen je popis novčanih sredstava na dan 31.12.2007. godine koja se vode u okviru Jedinog računovodstva trezora;
- Manje iskazani višak prihoda nad rashodima u iznosu 116.123 KM ukalkulisan je u fazi sačinjavanja prijedloga rasporeda ukupnog akumuliranog viška prihoda nad rashodima kada je pravljen projekcija budžeta za 2008. godinu;

Aktivnosti koje su u toku

- Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti na popunjavanju upražnjenih radnih mjesta u Sektoru za budžet i Sektoru za trezorsko poslovanje. U Sektoru za budžet popunjena su četiri radna mjesta. U toku je popunjavanje radnih mjesta u Sektoru za trezorsko poslovanje – Odsjek za upravljanje JRT. Sredinom 2007. godine djelimično je popunjen i Odsjek za poslove Državnog fonda u skladu sa Strategijom za implementaciju decentralizovanog sistema pomoći EU u Bosni i Hercegovini. Također, izvršeno je djelomično popunjavanje u Odsjeku za upravljanje programima i projektima pomoći EU sa šest novoupisanih;



- Funkcija interne revizije i nadzora nad izvršenjem budžeta nije bila uspostavljena u 2007. godini. Međutim, Ministarstvo je svojim uputstvima i instrukcijama donijelo posebne propise za uspostavljanje sistema internih kontrola za svakog budžetskog korisnika saglasno članu 37. stav 2. Zakona o finansiranju institucija BiH. Također, tokom 2008. godine usvojen je Zakon o internoj reviziji u institucijama BiH koji još uvijek nije implementiran, a u postupku je izrada strategije sistema internih finansijskih kontrola u javnoj upravi – PIFC (Public Internal Financial Control Systems).

Preporuke koje nisu realizovane

- I dalje je prisutan problem prilikom planiranja budžeta kod budžetskih korisnika prema planiranom broju zaposlenih (ili približno planiranom broju), a ne prema stvarnom broju zaposlenih i realnoj dinamici zapošljavanja;
- Nisu izvršena unapređenja vezana za procese analiza i nadzora nad izvršenjem budžeta zbog nedostatka stručnih kadrova;
- Prilikom predaje finansijskih izvještaja budžetskih korisnika nije postojala preventivna kontrola u Ministarstvu koja bi omogućila tačnost svih priloga koji su propisani Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine i usklađenost sa konačnim pojedinačnim izvještajima svakog budžetskog korisnika;
- Unos podataka u Glavnu knjigu bio je za pojedine budžetske korisnike produžen i nakon roka predaje konačnih finansijskih izvještaja što je uzrokovalo kasnije zatvaranje Glavne knjige i uticalo na prekoračenje rokova vezano za izradu finansijskih izvještaja pojedinih budžetskih korisnika. Pomoćne knjige i Glavna knjiga su tako zatvorene sredinom marta 2008. godine;
- Konačna namjena sredstava od sukcesije po osnovu deblokiranih računa nije određena. Ministarstvo finansija i trezora u skladu sa svojim nadležnostima nije u mogućnosti odrediti konačnu namjenu sredstava od sukcesije, ali može inicirati konačno usvajanje Zakona o raspodjeli sredstava od sukcesije. Ministarstvo vrši ispravno evidentiranje promjena koje se dešavaju na bankovnim računima na kojima se nalaze sredstva sukcesije do momenta usvajanja Zakona o rasporedu sredstava od sukcesije. Ukupan iznos raspoloživih sredstva koji se nalaze na računu za ove namjene iznosi 36.585.716 USD, a sredstva se tromjesečno oročavaju po odluci Vijeća ministara;
- Nisu definisani jasni kriterijumi prema kojima se mogu formirati brojni programi posebne namjene. Također, Ministarstvo nije u Glavnu knjigu trezora unijelo planiranu strukturu svakog programa, čime nije bilo omogućeno praćenje izvršenih rashoda realizovanih iz pojedinačnih programa posebne namjene prema planskoj strukturi. Međutim, počev od 01.01.2008. godine programi posebne namjene uključeni su u ekonomske kategorije budžeta po korisnicima. Tako institucije koje imaju potrebu posebnog praćenja svojih aktivnosti kao program posebne namjene trebaju u postupku izvršenja budžeta iste definisati prema određenim kriterijumima. Također, svaki budući program treba biti odobren odlukom Vijeća ministara. U 2008. godini su izdate i preciznije procedure otvaranja i praćenja programa posebnih namjena;
- Nisu preduzete aktivnosti u izboru komercijalnih banaka za obavljanje poslova platnog prometa saglasno Zakonu o javnim nabavkama i Zakonu o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine;
- Unapređenja informacionog sistema Ministarstva prema našim ranijim preporukama nisu ostvarena u 2007. godini.



3. Sistem internih kontrola

Revizija je izvršila ocjenu sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja kod planiranja i izvršenja budžeta institucija BiH. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri je ostvarena efikasnost i uspješnost poslovanja, pouzdanost finansijskog izvještavanja i saglasnost sa postojećim zakonima i propisima u sljedećim oblastima:

- planiranje budžeta institucija BiH,
- izvršenje budžeta,
- analize, izvještavanje i nadzorom nad budžetom,
- Jedinstveni račun trezora (JRT),
- Glavna knjiga trezora,
- informacijski sistem.

3.1. Planiranje budžeta

Revizija je ispitivala sistem planiranja i donošenja budžeta institucija Bosne i Hercegovine. Iako svjesni činjenice da ovo nije jednostavan proces s obzirom da postoje određena ograničenja koja postavlja Međunarodni monetarni fond i da se na nivou BiH stalno formiraju nove institucije, mišljenja smo da se ovaj proces može potpunije urediti definisanjem jasnih kriterijuma prilikom planiranja budžeta.

Tokom obavljanja naših revizija kod pojedinačnih klijenata, uočili smo da često poslovne aktivnosti budžetskih korisnika nisu bile povezane sa planiranim utroškom sredstava iz budžeta. Projekcije budžeta budžetskih korisnika svedene su u principu na raspodjelu dodijeljenih sredstava koja predstavljaju gornju granicu iz dokumenta okvirnog budžeta, bez ikakvog poređenja sa planiranim aktivnostima i ciljevima poslovanja. Ovo je posljedica dosadašnje prakse kojom se izrada budžeta obavljala odvojeno od izrade plana i programa rada budžetskih korisnika. Naime, nacrti budžeta budžetskih korisnika dostavljaju se uobičajeno do 01. augusta tekuće godine za narednu godinu, a planovi i programi rada izrađuju se tek krajem tekuće godine za narednu godinu. Ovo može predstavljati osnovni uzrok nedovoljne efikasnosti i efektivnosti poslovanja budžetskih korisnika. Mišljenje smo da u ovom dijelu Ministarstvo može imati značajan uticaj na izmjenu dosadašnje prakse.

Planiranje budžeta kod većine institucija nije bilo realno i nije bilo zasnovano na analizama i procjenama realnih potreba u okviru tekućih i kapitalnih izdataka. Tako u dijelu kapitalnih izdataka veći broj budžetskih korisnika nije izvršio realne procjene u odnosu na starost osnovnih sredstava i stvarne potrebe za pojedinim ulaganjima (npr. vozilima, kompjuterskom opremom, itd.). Često nisu bile uzete u obzir i donacije u opremi na osnovu kojih su se mogle ostvariti značajne uštede u dijelu kapitalnih ulaganja.

Dinamika zapošljavanja kod većine budžetskih korisnika nije bila realna i planiranje je u principu bilo izvršeno približno na bazi pune implementacije planiranog broja zaposlenih, a ne realnoj dinamici zapošljavanja. Ovo je dovelo do različitog tretmana većeg broja budžetskih korisnika i proizvelo je poteškoće prilikom izvršenja budžeta. Pojedini korisnici zbog nerealnog prikazivanja dinamike zapošljavanja i uvećavanja svojih potreba imali su više prostora u odobrenom budžetu. Kod drugih, koji su realnije planirali svoje godišnje rashode u odnosu na broj zaposlenih, postojali su problemi u izvršenju ostalih izdataka u granicama odobrenog, te su se pojavljivali sa zahtjevima za prestrukturiranje ili za upotrebu sredstava iz tekuće rezerve budžeta.

Ministarstvo nije tokom 2007. godine u potpunosti uredilo planiranje i izvršenje brojnih Programa posebnih namjena. Budžetski korisnici su pravili plansku strukturu budžeta svakog programa koja nije unesena u ISFU sistem. Tako nije bilo omogućeno praćenje izvršenja budžeta svakog programa po strukturi, već samo u odnosu na ukupno odobrena sredstva u jednom iznosu.



Kao posljedica svega, Ministarstvu su i ove godine upućivani česti zahtjevi za preraspodjelu unutar pojedinih budžetskih stavki kojima su u principu umanjivani izdaci za plaće zbog neispunjavanja planiranog zapošljavanja, a povećavani ostali rashodi. Tako su u 2007. godini izdaci za plaće po osnovu prestrukturiranja smanjeni za 5.751.718 KM, što je 21% ukupnog prestrukturiranja. Tokom 2007. godine izvršena su ukupno 72 prestrukturiranja ili 26.234.596 KM. Od toga, samo u decembru 2007. godine izvršeno je 26 promjena strukture budžeta ili 11.118.994 KM. Većina prestrukturiranja u decembru 2007. godine predstavljala je usklađivanje potrošnje sa planskom strukturom budžeta, odnosno pokriće prekoračenja na pojedinim stavkama budžeta.

Mišljenja smo da ovakve promjene strukture budžeta unutar pojedinih stavki budžeta ne pružaju racionalne okvire potrošnje i omogućavaju pokriće prekoračenja troškova na pojedinim stavkama budžeta unutar ukupno odobrenog budžeta. Ministarstvo je napravilo određene pomake u ovoj oblasti (usvojene su procedure, ograničeni su iznosi promjena do 10% ukupnog budžeta), međutim, smatramo da ovakve prakse bitno mijenjaju osnovni usvojeni budžet i da se ne bi trebale vršiti bez javnog objavljivanja i usvajanja promjena na višem nivou (npr. od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine).

S tim u vezi ponovo predlažemo da se postojeći propisi koji uređuju ovu oblast izmjene u dijelu koji se odnosi na procedure za odobravanje prestrukturisanja budžeta, kao i da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine blagovremeno razmatra i usvaja te promjene. Treba razmotriti eventualnu primjenu rebalansa budžeta kao kategorije kojom se povećava transparentnost izmjena budžeta.

Također, preporučujemo da Ministarstvo preduzme određene aktivnosti na unapređenju procesa planiranja budžeta, i to:

- ***da sačini precizne i obavezujuće instrukcije za izradu prijedloga budžeta koje će biti povezane sa poslovnim aktivnostima i ciljevima poslovanja budžetskih korisnika;***
- ***da se kapitalni izdaci planiraju u skladu sa stvarnim potrebama i kao dokaz povećanih aktivnosti poslovanja, tj. da se sačinjavaju realne procjene potrebnih kapitalnih izdataka u odnosu na starost osnovnih sredstava i planirane nenovčane donacije. Potrebno je osigurati strategiju javnog investiranja na srednjoročnom nivou;***
- ***da se budžet projektuje na bazi stvarnog broja zaposlenih uz objektivnu dinamiku budućih zapošljavanja. Razmotriti mogućnost da se u Budžetu institucija BiH planiraju rezervisanja za nova zapošljavanja, čime bi se smanjila mogućnost budžetskim korisnicima da prekomjernu potrošnju na pojedinim pozicijama pokrivaju prestrukturiranjima sa pozicije plaća i naknada,***
- ***da se budžeti programa posebnih namjena planiraju na način koji će omogućiti da se nakon utvrđivanja detaljne strukture budžeta programa omogući praćenje izvršenja programa u odnosu na planiranu strukturu programa;***
- ***da se u svim slučajevima prestrukturiranja budžeta i odobravanja tekućih rezervi prave detaljne analize promjena budžeta u toku godine i na kraju godine i da se osiguraaju odobrenja promjena budžeta od strane višeg nivoa. Ovim bi postupak izmjene postojećeg budžeta bio više transparentan, a preraspodjele unutar budžetskih stavki svele bi se na realne okvire;***
- ***potrebno je razmotriti mogućnost detaljnijeg usvajanja strukture budžeta tako što bi budžet bio podijeljen na više analitičkih stavki i ograničen na pojedinim stavkama u pogledu prestrukturiranja;***
- ***razmotriti mogućnost prijenosa određenog neutrošenog dijela budžeta na kraju godine u narednu budžetsku godinu (kao višegodišnja ulaganja), što bi imalo uticaja na smanjenje potrošnje na kraju godine.***

3.2. Izvršenje budžeta

Tokom pojedinačno izvršenih revizija uočili smo određene nepravilnosti koje su uzrokovane nedostatkom jedinstvenih pravila potrošnje i nedovoljno definisanim odgovornostima kod realizacije budžeta između budžetskih korisnika i Ministarstva. Uočili smo sljedeće:

- okviri potrošnje ili standardi potrošnje za pojedine kategorije rashoda nisu definisani. Budžetski korisnici donose različita pravila o rashodima iz budžeta tako da je trošenje pojedinih stavki budžeta prepušteno procjeni svakog budžetskog korisnika. Npr. različita su odobrenja ko ima pravo na korištenje službenih vozila, različiti su limiti i odobrenja korištenja službenih mobilnih telefona, parametri korištenja reprezentacije nisu uopće poznati, tako da pojedini korisnici odrede sami velike iznose za reprezentaciju, kriterijumi za rad po ugovorima o djelu ili povremenim poslovima nisu uopće definisani, prava na korištenje dnevne štampe nisu utvrđena, specifični vidovi potrošnje, npr. odijela, kolektivno osiguranje, isplate za praznike, poklone itd., nisu definisani;
- kod stvaranja obaveza i realizacije rashoda, najveća odgovornost za stvaranje obaveza vezana je za budžetske korisnike, dok plaćanje obaveza predstavlja odgovornost Ministarstva. Na taj način, većina obaveza koje budžetski korisnici unesu u sistem trezorskog poslovanja (ISFU sistem) bude i plaćena u određenom vremenu. S obzirom da je Ministarstvo odgovorno za upravljanje javnim sredstvima, isto može svojim uputama, smjernicama i instrukcijama prema budžetskim korisnicima u vezi stvaranja obaveza preuzeti dio odgovornosti i tako ujednačiti i standardizovati određene vidove potrošnje. Mišljenja smo i da unos pojedinih obaveza za plaćanje koje unose budžetski korisnici može biti stavljen pod određeni nadzor u Ministarstvu, tako da Ministarstvo ne bude samo servis za plaćanje obaveza, već i određeni kontrolor stvorenih obaveza;

Preporučujemo da se donesu jedinstvena pravila potrošnje za više vrsta rashoda i da se izvrši jasno razgraničenje odgovornosti između budžetskih korisnika i Ministarstva u dijelu izvršenja budžeta.

Ured za reviziju je na osnovu pojedinačno izvršenih revizija kod budžetskih korisnika izvršila ocjenu svih kategorija rashoda i utvrdila određene slabosti i nedostatke kod svake kategorije. Odgovornost za izvršenje budžeta najvećim dijelom odnosi se na budžetske korisnike. Međutim, Ministarstvo može u značajnoj mjeri uticati na efikasnost izvršenja budžeta. Stoga, preporučujemo da Ministarstvo razmotri zapažanja revizije o ukupnim stavkama rashoda i preduzme određene mjere koje mogu djelovati na zakonitu i racionalnu potrošnju javnih sredstava.

Prilog – Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na nivou institucija BiH za 2007. godinu

3.3. Analize, izvještavanje i nadzor nad budžetom

Utvdili smo da u Ministarstvu i dalje nedostaju funkcije odgovarajućih analiza i nadzora nad izvršenjem budžeta. Rashodi na kojima se mogu postići uštede još uvijek nisu jedinstveno, sistemski regulisani na nivou institucija BiH. Također, nisu vršene uporedne analize troškova po korisnicima na godišnjem nivou u odnosu na broj zaposlenih, analize izvršenja budžeta na pojedinim kategorijama (npr. kapitalni izdaci i pojedini programi), analize povećanja ili smanjenja pojedinih rashoda, i drugo. Konstatovali smo da je ovo posljedica nedovoljnog broja zaposlenih u Odsjeku za izvršenje budžeta, ali i nedostatka tzv. standarda potrošnje kojima bi se definisali okviri potrošnje za pojedine kategorije rashoda.



Uočili smo da su pojedine analize rađene selektivno, npr. na zahtjev Vijeća ministara ili Parlamentarne skupština BiH. Tako je u 2007. godini u skladu sa zaključkom Predstavničkog doma od 12.04.2007. godine urađena Informacija o troškovima zakupa poslovnih prostora za rad institucija BiH sa Prijedlogom plana racionalizacije i smanjenja troškova zakupnine, koju je Vijeće ministara usvojilo 06.09.2007. godine. Nisu nam poznati efekti ovih analiza.

Izostanak određenih analiza i jasnih instrukcija imalo je za posljedicu neujednačeno odobravanje i realizaciju istih kategorija troškova, te različit tretman svih budžetskih korisnika. Najkarakterističniji primjer su izdaci za kolektivno osiguranje zaposlenih i naknade za 8. mart, naknada za rad u komisijama kod kojih je pojedinim institucijama odobreno plaćanje ovih izdataka na teret budžetskih sredstava, a drugima nije.

Nisu učinjeni značajni pomaci i kada je u pitanju metodologija godišnjeg izvještavanja budžetskih korisnika. Naime, još uvijek ne postoji obaveza istovremenog, objedinjenog izvještavanja o finansijskom poslovanju i izvještavanju o poslovnim aktivnosti, ostvarenim ciljevima poslovanja, i sl.

Utvdili smo da Ministarstvo nije pratilo realizaciju aktivnosti u vezi sa Instrukcijom za razvoj i održavanje sistema internih kontrola kroz Akcioni plan za uspostavljanje i realizaciju internih kontrola u institucijama BiH koji je dostavljen svim institucijama 08.03.2005. godine. Potrebna su dalja unapređenja ovog sistema koja trebaju biti zasnovana na ukupnom razvoju sistema internih finansijskih kontrola u javnoj upravi – PIFC (Public Internal Financial Control Systems). Ministarstvo još uvijek nije zaokružilo ovakav sistem internih kontrola koji podrazumijeva implementaciju interne revizije i formiranje Centralne harmonizacijske jedinice u Ministarstvu.

Preporučujemo da Ministarstvo preduzme određene aktivnosti na unapređenju procesa analiza, izvještavanja i nadzora nad budžetom i to:

- **redovno vršiti uporedne analize troškova po korisnicima na godišnjem nivou u odnosu na broj zaposlenih, analize izvršenja i budžeta na pojedinim kategorijama, analize povećanja ili smanjenja pojedinih rashoda, uporedne analize sa drugim budžetskim korisnicima, itd;**
- **potrebno je ubrzati aktivnosti u vezi sa popunom upražnjenih radnih mjesta u skladu sa novom sistematizacijom, čime će se stvoriti pretpostavke za značajnije pomake i poboljšanja u ovoj oblasti;**
- **izmijeniti metodologiju godišnjeg izvještavanja kod budžetskih korisnika na način koji će osigurati paralelno izvještavanje o finansijskom poslovanju i poslovnim aktivnostima. Izvještaj o radu mora biti sastavni dio finansijskog izvještaja, kako bi se sagledali ostvareni ciljevi poslovanja;**
- **konačno implementirati Zakon o internoj reviziji u institucijama BiH i zaokružiti sistem internih finansijskih kontrola u javnoj upravi – PIFC (Public Internal Financial Control Systems)**

3.4. Jedinstveni račun trezora

Jedinstven račun Trezora predstavlja sistem koji se sastoji od svih bankovnih računa koji se vode u ime Ministarstva kod jedne ili više poslovnih banaka, putem kojeg se vrše transakcije koje se odnose na budžetska sredstva i evidentiraju u sistemu Glavne knjige trezora.

Utvdili smo da Ministarstvo ima zaključene ugovore sa četiri komercijalne banke (NLB Razvojna banka Jugoistočne Evrope a.d. Banja Luka, UniCredit banka d.d. Sarajevo, Gospodarska banka d.d. Sarajevo i Raiffeisen Bank d.d. Sarajevo) o vođenju računa i obavljanju platnog prometa u zemlji i inostranstvu. Navedeni ugovori zaključeni su u periodu od 2001. do 2003. godine.

Ured za reviziju je u svom prethodnom izvještaju konstatovao da su ugovori sa poslovnim bankama zaključeni prije stupanja na snagu Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine i Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, te da je Ministarstvo finansija i trezora BiH dužno da u skladu sa odredbama navedenih propisa provede procedure izbora najpovoljnijih banaka za obavljanje platnog prometa putem javne konkurencije.



Uvjerili smo se da, osim početnih aktivnosti u 2008. godini na raspisivanju tendera za odabir komercijalnih banaka za obavljanje platnog prometa, po ovom pitanju nije učinjeno ništa.

Uočili smo da Ministarstvo vrši investiranje javnih sredstava putem Centralne banke Bosne i Hercegovine (oročenje kao jedan od načina investiranja) koja se nalaze na Jedinostvenom računu trezora, a koja nisu u datom momentu potrebna za budžetske namjene. Takav način investiranja predviđen je članom 3. Zakona o trezoru institucija Bosne i Hercegovine. Međutim, članom 31. Zakona o finansiranju institucija BiH, propisano je da se investiranje (oročenje) tih sredstava vrši putem «pologa kod bilo koje banke koja je član Agencije za osiguranje depozita Bosne i Hercegovine» i «pologa kod bilo koje banke s najmanje rejtingom - A». Shodno navedenom, vidljivo je da propisi koji uređuju trezorsko poslovanje u dijelu investiranja slobodnih budžetskih sredstava na različiti način tretiraju navedenu oblast.

U našem prethodnom izvještaju sugerisano je da Ministarstvo pokrene proceduru usklađivanja odredbi Zakona o trezoru institucija BiH i Zakona o finansiranju institucija BiH vezano za investiranje slobodnih budžetskih sredstava, kako bi se otklonile nedoumice koji od navedenih propisa treba primjenjivati u praksi. Prema članu 3, tačka 5. Zakona o trezoru, Ministarstvo može da plasira bilo koji iznos sredstava sa Jedinostvenog računa trezora koji nije potreban za izvršenje budžeta. Plasmani se vrše samo preko Centralne banke Bosne i Hercegovine u cilju povećanja sredstava budžeta. Shodno članu 3. Zakona o finansiranju, Ministarstvo finansija i trezora je nadležno za koordinaciju aktivnosti kako bi se osigurala budžetska sredstva i investicije javnih sredstava, a prema odredbama IV poglavlja istog zakona.

Potrebno je provesti aktivnosti na izmjeni i prilagođavanju normativnih rješenja u oblasti investiranja javnih sredstava i osigurati javnu konkurenciju saglasno novim zakonskim rješenjima (Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine i Zakonu o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine).

3.4.1. Popis novčanih sredstva

Revizija je ispitivala stanja novčanih sredstva na računima koji se vode u okviru Jedinostvenog računa trezora na dan 31.12.2007. godine. Uvidom u Glavnu knjigu trezora utvrđeno je da na dan 31.12.2007. godine iskazano stanje novčanih sredstava iznosi 425.548.963 KM.

Ministarstvo je formiralo komisiju za popis novčanih sredstava na Jedinostvenom računu trezora. Komisija je izvršila popis novčanih sredstava na osnovu izvoda banaka i to: Centralne banke BiH, HVB Central profit banke, Raiffeisen banke, NLB Razvojne banke, UPI banke, Unicredit banke i Hypo Alpe Adria banke. Nakon izvršenog popisa sačinjen je zapisnik prema kome je iskazano stanje novčanih sredstava na Jedinostvenom računu Trezora u iznosu od 408.764.989 KM. Uvidom u pomenuti zapisnik utvrđeno je da komisija nije izvršila popis i sravnjenje stanja novčanih sredstava na računima ambasada i diplomatsko-konzularnih predstavništava, projekta UNHCR-a, te na transakcijskim računima za koje je nadležna Regulatorna agencija za komunikacije. Stav komisije po navedenom pitanju je da popis po pomenutim računima treba izvršiti nadležna institucija koja daje nalog za evidentiranje poslovnih promjena, u konkretnom slučaju, Ministarstvo vanjskih poslova BiH za ambasade i diplomatsko-konzularna predstavništva, Ministarstvo za ljudske prava i izbjeglice BiH za projekat UNHCR-a i Regulatorna agencija za komunikacije BiH za račune kojima ona raspolaže. Također, Ministarstvo nije izvršilo popis gotovog novca u blagajnama kod budžetskih korisnika. Komisija za popis konstatovala je da nije bilo moguće popisati stanje gotovine u blagajnama zbog decentralizovanog sistema, odnosno činjenice da svaka institucija ima otvorenu blagajnu i da su pojedinačne institucije izvršile popis gotovine na dan 31.12.2007. godine.

Ministarstvo je jedino nadležno za upravljanje Jedinostvenim računom trezora, a budžetski korisnici nisu ovlašteni upravljati Jedinostvenim računom trezora, osim u skladu sa izričitim uputstvima Ministarstva saglasno stavu (6) člana 25. Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine. S tim u vezi preporučujemo da Ministarstvo kod narednog popisa novčanih sredstava osigura dokaze o izvršenom popisu ovog dijela novčanih sredstava kod Ministarstva vanjskih poslova (za račune ambasada i DKP-a), Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice (za račune Projekta «UNHCR») i Regulatorne agencije za komunikacije (za račune RAK-a).



3.5. Glavna knjiga trezora

Utvrđeno je da određene institucije nisu poštovala krajnji rok unosa podataka u Glavnu knjigu trezora, te da je vršen unos obaveza u Glavnu knjigu trezora nakon 31.01.2008.godine (krajnji rok kojeg je odredilo Ministarstvo) kod sljedećih institucija BiH: Parlamentarna skupština, Predsjedništvo, Sud, Ministarstvo odbrane, Tužilaštvo, Visoko sudsko i tužilačko vijeće, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, projekat UNHCR, Komisija za imovinske zahtjeve, Institut za nestale osobe, Ministarstvo finansija i trezora, Agencija za statistiku, Ministarstvo civilnih poslova, Granična policija BiH (Glavni ured, TU Višegrad, TU Čapljina), Agencija za državnu službu, Direkcija za implementaciju projekta CIPS, HIPER B projekat, Direkcija za civilno vazduhoplovstvo, Agencija za sigurnost hrane, Institut za mjeriteljstvo, Institut za intelektualno vlasništvo, Ministarstvo prometa i komunikacija, Ministarstvo sigurnosti, Ministarstvo pravde, Služba za poslove sa strancima i Uprava za indirektno oporezivanje.

Također, ustanovljeno je da su pojedine institucije vršile unos i nakon zakonskog roka za dostavu finansijskih izvještaja, tj. nakon 28.02.2008. godine, što je razlog zakašnjenja konačnog zatvaranja Glavne knjige trezora i pomoćnih knjiga. Tako je npr. Institut za nestale osobe vršio unos 07.03.2008. godine, Ministarstvo odbrane 29.02.2008., Agencija za državnu službu 04.03.2008., Institut za intelektualno vlasništvo 28.02.2008 i Ministarstvo pravde 28.02.2008. Od navedenih institucija, samo se Ministarstvo odbrane obratilo pismenim zahtjevom za vršenje unosa nakon definisanog roka.

Revizija je svojim postupcima obuhvatila snimanje ISFU putem kojeg se generišu podaci u Glavnu knjigu trezora. Utvrđeno je da su za 2007. godinu Glavna knjiga i pomoćne knjige zatvorene 20.03.2008. godine, a što je posljedica nepoštivanja propisanih rokova za unos podataka. Mišljenja smo da bi svako naknadno unošenje podataka trebalo da povlači odgovarajuću korespondenciju sa Ministarstvom i posebna odobrenja, što bi ostavilo pisani trag o naknadnom unosu podataka u Glavnu knjigu trezora. Konstatovali smo da je napravljen određeni napredak u odnosu na prethodne godine (za prethodnu godinu zatvaranja su vršena u maju tekuće godine za prethodnu godinu). Međutim, sva kašnjenja imaju uticaja na ažurnost računovodstvenih promjena i tačnost i blagovremenost podnošenja konačnih finansijskih izvještaja budžetskih korisnika.

Kao posljedica nepoštivanja propisanih rokova unosa podataka u pomoćne knjige i Glavnu knjigu trezora, konstatovali smo da pojedini budžetski korisnici (14 korisnika) nisu u propisanom roku dostavili godišnje finansijske izvještaje. Prijem godišnjih izvještaja je vršen sve **do 26.03.2008. godine**. Utvrđeno je da Ministarstvo nije poduzimalo sankcije prema ovim budžetskim korisnicima, iako je to pravo propisano Zakonom o finansiranju institucija BiH (obustava odobrenja rashoda dok se ne izvrši prijem godišnjeg izvještaja). Ovo je bila primjedba Ureda za reviziju i prethodne godine.

Prilikom predaje godišnjih izvještaja nije postojala kontrola Ministarstva u smislu kompletnosti i ispravnosti izvještaja kako je propisano Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta budžetskih korisnika za period od 01.01.-31.12.2007. godine koju je Ministarstvo uputilo svim budžetskim korisnicima. Ustanovljeno je da je Ministarstvo nakon prijema godišnjih izvještaja vršilo ove kontrole u pojedinim institucijama tako što je vraćalo ove izvještaje radi dopuna ili određenih ispravki. Prema izjavama odgovornih lica korekcije su se uglavnom odnosile na dostavu širih i detaljnijih analiza izvršenja budžeta, odnosno obrazloženja odstupanja izvršenog od odobrenog budžeta, dostave informacije o sistemu internih kontrola i korektivnim radnjama preduzetim po preporukama revizije. Također, kod većine korisnika pregled dinamike zapošljavanja nije bio sačinjen ispravno, a većina korisnika nije ispravno potpisala sve obrasce godišnjeg finansijskog izvještaja. Ove ispravke su vršene do 25.03.2008. godine. Tako je 26 institucija dostavilo korigovane godišnje izvještaje, i to: Agencija za rad i zapošljavanje, Agencija za nadzor nad tržištem, Institut za akreditovanje, Služba za zajedničke poslove BiH, Centar za uklanjanje mina (BH MAC), Direkcija za implementaciju projekta CIPS, Granična policija, Agencija za istrage i zaštitu, Ministarstvo pravde, Uprava za indirektno oporezivanje, Ured za veterinarstvo, Agencija za promociju stranih investicija - FIPA, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Generalni sekretarijat Vijeća ministara, Ombudsman za ljudska prava, Pravobranilaštvo, Tužilaštvo, Sud, Ustavni sud, Predsjedništvo, Parlamentarna skupština, Odbor



državne službe za žalbe, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara, Agencija za osiguranje, Direkcija za ekonomsko planiranje.

Ured za reviziju je komparativnom analizom finansijskih izvještaja budžetskih korisnika i Izvještaja o izvršenju budžeta koje je sačinilo Ministarstvo za svakog budžetskog korisnika, ustanovio određena neslaganja koja se uglavnom odnose na nepotpune podatke u finansijskim izvještajima budžetskih korisnika u odnosu na konačne podatke Ministarstva, što je posljedica unosa podataka u Glavnu knjigu trezora kada su finansijski izvještaji već predati.

Navedeno ukazuje da još uvijek ne postoji adekvatna kontrola finansijskih izvještaja budžetskih korisnika od strane Ministarstva, kao i da nedostaju jasna uputstva za sačinjavanje finansijskih izvještaja, posebno kod programa posebnih namjena koji se finansiraju iz donatorskih sredstava. Mišljenja smo da bi Ministarstvo trebalo donijeti precizne instrukcije u kojima bi se definisali rokovi zatvaranja Glavne knjige, rokovi izvršenja zaključnih knjiženja na kraju godine i sankcije za eventualna nepoštivanja predviđenih rokova. Smatramo da bi Ministarstvo trebalo propisati da se unos obaveza nakon definisanog roka ne može vršiti bez odobrenja Ministarstva i uvida u dokumentaciju na osnovu koje se namjerava izvršiti knjiženje.

Preporučujemo Ministarstvu preduzimanje odgovarajućih aktivnosti vezano za ažurnost unošenja podataka u Glavnu knjigu i pomoćne knjige što bi omogućilo poštivanje propisanih rokova predaje finansijskih izvještaja, a posebno je potrebno:

- ***osigurati kontrolu poštivanja propisanih rokova unosa podataka u Glavnu knjigu i pomoćne knjige trezora i tako omogućiti pravovremeno zatvaranje Glavne knjige,***
- ***omogućiti operativno posebne zahtjeve za unos podataka u slučajevima prekoračenja rokova,***
- ***kreirati instrukciju koja definiše rok zatvaranja Glavne knjige i izvršenja zaključnog knjiženja.***

3.6. Informacioni sistem

Revizijom informacionog sistema Ministarstva utvrdili smo da nije implementirana većina preporuka koje su bile naznačene u prošlogodišnjem izvještaju, osim što je osigurana puna zaposlenost u Odsjeku za upravljanje informacionim sistemom prema planiranoj sistematizaciji.

Sagledavanjem postojećeg stanja i imajući u vidu nerealizovane preporuke iz prethodnog izvještaja, Ured za reviziju ponovo daje sljedeće preporuke u cilju povećanja efikasnosti informacionog sistema Ministarstva:

- ***kreirati dokumentaciju koja se odnosi na detaljne opise za instalaciju i administraciju ISFU i COIP sistema, Plan daljeg razvoja informacionog sistema, Plan sigurnosti informacionog sistema koji bi objedinio niz već kreiranih i gore spomenutih procedura, te Plan za «disaster recovery».***
- ***nakon provođenja započete procedure nabavke uređaja za kreiranje rezervnih kopija na magnetnim trakama implementirati mehanizam pravljenja istih. Propisati procedure za redovno kreiranje rezervnih kopija na ISFU i COIP sistemu.***
- ***kreirati interface između COIP i ISFU sistema za razmjenu podataka između istih. Time se omogućuje automatski unos fakture iz COIP u ISFU sistem čime se smanjuje mogućnost greške prilikom ručnog unosa, a sam proces unosa se znatno ubrzava.***
- ***provesti započetu proceduru nadogradnje ISFU sistema na novu verziju baze podataka i aplikacije. Oformiti tim koji će na testnoj platformi provjeriti sve funkcionalnosti nadograđenog sistema te tako osigurati sistem za puštanje u produkciju.***
- ***definisati, implementirati i dokumentovati siguran pristup udaljenih korisnika informacionom sistemu.***



- **implementirati server (domen kontroler) za upravljanje radom klijenata u lokalnoj računarskoj mreži. Kreirati jedinstvene korisničke naloge za sve klijente u lokalnoj računarskoj mreži i planirati sinhronizovano kreiranje rezervnih kopija podataka sa radnih stanica na serveru. Planirati periodično kreiranje rezervnih kopija na serveru i testiranje ispravnosti istih uz propisane procedure. Dokumentovati navedeni proces implementacije.**

3.6.1. Usluge održavanja softvera

Utvrđili smo da se ove usluge realizuju od dobavljača sa kojima Ministarstvo ima zaključene ugovore iz ranijeg perioda (2004. godine), a koji su zaključeni na „neodređeno“ vrijeme. Za usluge implementacije i podrške za aplikativni softver i obuku zaposlenika angažovan je dobavljač „Ocean d.o.o“ prema Ugovoru iz 2004. godine. Kod nabavke licenci za upotrebu softverskih proizvoda također je angažovan dobavljač „Ocean d.o.o.“ prema Ugovoru iz 2004. godine. Prema tenderskoj dokumentaciji za prethodno navedene poslove tražena je potpuna podrška u periodu od pet godina.

Kako zahtijevani rok ističe naredne godine preporučujemo Ministarstvu pravovremeno preduzimanje odgovarajućih aktivnosti vezanih za implementaciju, podršku i nabavku licenci za aplikativni softver kao i za obuku zaposlenika.

S tim u vezi Ministarstvo treba preduzeti sljedeće:

- **izvršiti analizu kvaliteta i funkcionalnosti postojećeg aplikativnog softvera. Na osnovu toga sagledati sve eventualne dodatne zahtjeve po pitanju softvera, koji bi obuhvatili neophodne izmjene na postojećoj aplikaciji, ili potpuno završavanje aplikacije u cilju što efikasnijeg poslovanja Ministarstva.**
- **predložiti završavanje aplikativnog softvera ili produženje rada postojećeg uz eventualne korekcije.**
- **naredne godine obnoviti Ugovore za implementaciju i podršku aplikativnog softvera za definisani period, nakon provedene procedure nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.**

4. Finansijski izvještaji

Ministarstvo je sastavilo godišnji Izvještaj o budžetu koji daje podatke o finansijskom položaju i ostvarenim prihodima i rashodima ukupnog budžeta za sve institucije Bosne i Hercegovine i prikazuje ukupno stanje planiranih i realizovanih prihoda i rashoda svih budžetskih korisnika. Izvještaj je sačinjen na osnovu podataka koje su budžetski korisnici unosili putem Informativnog sistema finansijskog upravljanja (ISFU) u Glavnu knjigu trezora i podataka koji se direktno izvršavaju u Ministarstvu (direktni transferi, namjenska rezervisanja i druge obaveze utvrđene Budžetom institucija Bosne i Hercegovine za 2007. godinu).

Stoga, godišnji izvještaj o budžetu predstavlja zbir podataka koje su budžetski korisnici unijeli u Glavnu knjigu trezora (što predstavlja odgovornost budžetskih korisnika), kao i podataka koji se direktno unose u Glavnu knjigu od strane Ministarstva (što predstavlja odgovornost Ministarstva).

Revizija je pregledala finansijske izvještaje koji su sadržani u Izvještaju o budžetu, i to:

- Zbirni bilans stanja,
- Zbirni bilans prihoda po izvorima i namjenama,
- Zbirni bilans rashoda po ekonomskim kategorijama,
- Godišnji iskaz o izvršenju budžeta

4.1. Zbirni bilans stanja

Bilans stanja predstavlja sistemski pregled imovine, obaveza i drugih izvora na dan izvještavanja. Najveći dio odgovornosti i učešća u kreiranju (knjiženju) većine bilansnih pozicija imaju budžetski korisnici, tako da Bilans stanja prikazan u Izvještaju o izvršenju budžeta predstavlja Zbirni bilans stanja na dan 31.12.2007. godine na nivou institucija BiH.

Na osnovu izvršenih pojedinačnih revizija za 2007. godinu kod budžetskih korisnika konstatovali smo određena odstupanja koja su imala direktan uticaj na Zbirni bilans stanja na dan 31.12.2007. godine koji je prikazan u godišnjem Izvještaju o izvršenju budžeta za 2007. godinu. Tako smo konstatovali da u pojedinim slučajevima nije bilo izvršeno usaglašavanje stvarnog stanja utvrđenog popisom na dan 31.12.2007. godine sa iskazanim knjigovodstvenim stanjem u Glavnoj knjizi trezora ili da nije iskazana tačna vrijednost pojedinačnih bilansnih pozicija. Navedeno se odnosi na sljedeće:

- Ministarstvo vanjskih poslova BiH nije riješilo stavke konstatovane popisom koje se odnose na razlike na prelaznim računima novčanih sredstava određenih DKP-a, interne finansijske obaveze i potraživanja i neizmirene obaveze i potraživanja iz ranijeg perioda. Ovo je stalna aktivnost Ministarstva vanjskih poslova koja traje do konačnog korigovanja svih stanja u Glavnoj knjizi trezora;
- Direkcija za implementaciju projekta CIPS nije izvršila vrijednosno evidentiranje nepersonalizovanih kartica (ličnih karata, vozačkih dozvola i ličnih karata za strance) u Glavnoj knjizi trezora na poziciji «zalihe materijala». Time nije omogućeno vrijednosno evidentiranje promjena tokom godine vezano za nabavku i utrošak ovih kartica, kao i iskazivanje knjigovodstvenog stanja neutrošenih kartica na zalihama materijala. Utvrđeno je da početni saldo sredstava u pripremi, 01.01.2007.godine, sadrži iznos od 151.842 KM koji predstavlja preneseni saldo prethodne godine, a odnosi se na ranije nepravilno evidentiranje dijela naprijed pomenutih kartica koje su prilikom ranijih nabavki knjižene na sredstva u pripremi. Direkciji projekta CIPS je naloženo da izvrši korekcije i unese ispravna stanja za zalihama materijala;
- Direkcija za ekonomsko planiranje BiH podcijenila je nabavnu vrijednost stalnih sredstava i izvora sredstava za opremu, koja nije evidentirana u poslovnim knjigama i finansijskim izvještajima na dan 31.12.2007. godine, a koja je konstatovana popisom kao višak sredstava. Sugerisano je Direkciji da izvrši evidentiranja u Glavnoj knjizi trezora;
- Ministarstvo finansija i trezora BiH (kao budžetski korisnik) podcijenilo je nabavnu vrijednost stalnih sredstava i izvora sredstava sa 31.12.2007. godine za vrijednost više obračunate amortizacije u iznosu od 43.228 KM. Preduzete su mjere da se ova nepravilnost otkloni;
- Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH nije izvršilo obračun amortizacije za stalna sredstva koja su nabavljena tokom godine. Ukupan iznos neobračunate amortizacije iznosi 9.527 KM, tako da su po tom osnovu precijenjena osnovna sredstva i izvori sredstava za isti iznos. Sugerisano je da se izvrše korekcije knjiženja;
- Uprava za indirektno oporezivanje BiH nije okončala popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava, kao i prijenos imovinskih prava i plan za razmatranje dugova i obaveza ranijih carinskih uprava. Kao posljedica toga, Uprava nije izvršila inventuru (usklađivanje) stvarnog stanja ove imovine sa podacima iz knjigovodstvenih evidencija ranijih carinskih uprava i unos vrijednosti navedene imovine u poslovne knjige Uprave. Ova nepravilnost se proteže već duži period i neizvjesno je kada će ona biti ispravljena;
- Ured za veterinarstvo BiH utvrdio je manjak opreme po popisu, a kako ista nije zadužena, popisna komisija predložila je da se utvrđeni manjak rashoduje na teret Ureda. Osim navedenog, nije u potpunosti uređeno pitanje vođenja evidencija o štampanim, trebovanim i izdatim certifikatima;
- Institut za nestala lica BiH podcijenio je nabavnu vrijednost stalnih sredstava i izvora sredstava za vrijednost donirane opreme od strane ICRC koja nije evidentirana u poslovnim knjigama i finansijskim izvještajima na dan 31.12.2007. godine. Također, u poslovnim knjigama i finansijskim izvještajima na dan 31.12.2007.godine nije evidentirana vrijednost novčane donacije Vlade Islanda u iznosu od 59.066 KM;



- Ministarstvo odbrane BiH nije evidentiralo obaveze stvorene u 2007. godini u iznosu od 1.227.740 KM, kao ni iznos od 998.192 KM koji se odnosi na naknade za stanarine profesionalnih vojnih lica. Osim navedenog, konstatovano je da popis sredstava i izvora sredstava nije u potpunosti izvršen u skladu sa propisima koji regulišu ovu oblast i da u potpunosti nije riješeno pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja, te da su ova neriješena pitanja imala uticaja na cjelokupno poslovanje Ministarstva;
- Granična policija BiH na kraju godine nije izvršila knjiženja, koja se odnose na usluge osiguranja u iznosu od 53.589 KM i nabavku jednog automobila u iznosu od 61.659 KM, u skladu sa računovodstvenim principom modifikovanog nastanka događaja, tj. knjižena nisu izvršena u periodu kada je trošak i nastao (trošak iz 2008. knjižen u 2007. godini).

Odgovornost za navedene nepravilnosti koje imaju direktnog uticaja na Zbirni bilans stanja koji je iskazan u Izvještaju o izvršenju budžeta za 2007. godinu odnosi se na budžetske korisnike.

Međutim, uočili smo da zbirne bilansne pozicije u godišnjem izvještaju koje ustvari predstavljaju finansijski položaj na nivou institucija BiH, nisu pojedinačno obrazložene u tekstualnom dijelu Izvještaja o izvršenju budžeta za 2007. godinu. (npr. podaci o novčanim sredstvima, pojedinim obavezama, itd.). Stoga, preporučujemo da Ministarstvo detaljnije tekstualno opiše sve budžetske pozicije u tzv. «notama uz finansijske izvještaje» i time pruži potpunije podatke korisnicima izvještaja u pogledu ukupne imovine, novčanih sredstava i obaveza na nivou institucija BiH.

4.2. Zbirni bilans prihoda po izvorima i namjenama

Pregledom navedenih izvještaja utvrđeno je da Zbirni bilans prihoda u Izvještaju o izvršenju budžeta nije usaglašen sa Glavnom knjigom na dan 31.12.2007. godine.

Razlike su proistekle zbog toga što prihodi BH MAC – donacije UNDP i prihodi Državne regulatorne komisije za električnu energiju (DERK) nisu knjižene u sistemu Glavne knjige trezora, s obzirom da se evidentiranje finansijskih transakcija ovih institucija ne vrši putem ISFU sistema, već se evidencije vode kod budžetskih korisnika. Također, prihodi Fonda za povratak knjiženi su u Glavnoj knjizi trezora, ali nisu prikazani u Izvještaju o izvršenju budžeta, jer se prema izjavama odgovornih lica u Ministarstvu prihodi Fonda za povratak ne tretiraju kao prihodi budžeta institucija BiH.

Pregled razlike prihoda između podataka iz Glavne knjige i Izvještaja o izvršenju budžeta

Prihodi iskazani u Glavnoj knjizi	791.881.431 KM
Prihodi UNDP (BH MAC)- izvještaj BH MAC-a	+ 964.696 KM
Prihodi Državne regulatorne komisije za el.energiju – izvještaj DERK	+ 1.354.453 KM
Prihodi Fonda za povratak	- 8.650.000 KM
Prihodi iskazani u Izvještaju o budžetu	785.550.580 KM

Ministarstvo je radi realnog iskazivanja prihoda, u prvom slučaju obuhvatilo prihode koji nisu evidentirani u Glavnoj knjizi zbog nepovezanosti sa ISFU sistemom. U drugom slučaju, u izvještaju su izostavljeni prihodi Fonda za povratak, iako su oni kao takvi knjiženi u Glavnoj knjizi. Mišljenja smo da u narednom periodu Ministarstvo mora težiti usaglašavanju Glavne knjige sa Izvještajem o izvršenju budžeta.

S tim u vezi preporučujemo da se preduzmu mjere da se BH MAC i DERK uvežu u ISFU sistem čime bi se osigurala usaglašenost prihoda.

Također, Bilans prihoda treba obuhvatiti i prihode Fonda za povratak s obzirom da je račun na koji se vrše uplate sredstava Fonda za povratak sastavni dio Jedinstvenog računa trezora, i da su ove transakcije evidentirane kao prihodi. U suprotnom, ove transakcije mogu biti evidentirane i na kontima aktivnih ili pasivnih vremenskih razgraničenja čime bi se osiguralo pouzdanije evidentiranje ovih prihoda.



4.2.1. Namjenski prihodi - donacije

Ministarstvo je u Izvještaju o budžetu (poglavlja 7. – Obračun i raspored viška prihoda) iskazalo prenesene namjenske prihode od donacija po korisnicima u iznosu **6.751.956 KM**.

Utvdili smo da je pregled sačinjen samo na osnovu zahtjeva budžetskih korisnika s obzirom da Ministarstvo nema u svojoj dokumentaciji ugovore koje korisnici zaključuju sa donatorima, niti tačne podatke o uplaćenim donacijama. Tako je briga u vezi ovih neutrošenih sredstava prepuštena korisnicima, što predstavlja slabost internih kontrola ovog procesa. Naime, budžetski korisnik nakon potpisivanja ugovora o donaciji Odsjeku za upravljanje Jedinostvenim računom trezora dostavlja zahtjev za otvaranje posebnog računa na koji će se vršiti uplata sredstava. Kada donator izvrši uplate, Odsjek za upravljanje JRT obavještava korisnika o uplati sredstava tako što putem faksa dostavlja potvrdu o uplati («swift»), ali ovu obavijest ne dostavlja Odsjeku za izvršenje budžeta koji je o ovome obaviješten tek kada budžetski korisnik dostavi zahtjev za otvaranje programa posebne namjene i otvaranje operativnog budžeta.

Na ovaj način postoji mogućnost da svi namjenski prihodi neće biti prenijeti u narednu godinu kao namjenska sredstva, i da će se tretirati kao akumulirani višak prihoda koji se prenosi u rezervu uz mogućnost trošenja ovih sredstava u druge svrhe.

Preporučujemo Ministarstvu (Odsjeku za izvršenje budžeta) da u svojoj dokumentaciji osigura ugovore koje korisnici zaključuju sa donatorima i na osnovu tih ugovora i evidencija iz Glavne knjige o utrošku ovih sredstava sačini pregled prenesenih namjenskih prihoda od donacija.

4.3. Zbirni bilans rashoda po ekonomskim kategorijama

Pregledom navedenih izvještaja utvrđeno je da Zbirni bilans rashoda u Izvještaju o izvršenju budžeta nije usaglašen sa Glavnom knjigom na dan 31.12.2007. godine.

Razlike su proistekle zbog toga što rashodi BH MAC – donacije UNDP i rashodi Državne regulatorne komisije za električnu energiju (DERK) nisu knjiženi u sistemu Glavne knjige trezora, s obzirom da se evidentiranje finansijskih transakcija ovih institucija ne vrši putem ISFU sistema, već se evidencije vode kod budžetskih korisnika. Također, rashodi Fonda za povratak knjiženi su u Glavnoj knjizi trezora, ali nisu prikazani u Izvještaju o izvršenju budžeta, jer se prema izjavama odgovornih lica u Ministarstvu rashodi Fonda za povratak ne tretiraju kao rashodi budžeta institucija BiH.

Pregled razlike rashoda između podataka iz Glavne knjige i Izvještaja o izvršenju budžeta

Rashodi iskazani u Glavnoj knjizi	713.846.097 KM
Rashodi UNDP(BH MAC) - izvještaj BH MAC-a	+ 964.696 KM
Rashodi Državne regulatorne komisije za el.energiju – izvještaj DERK	+ 1.575.507 KM
Rashodi Fonda za povratak	- 15.279.441 KM
Rashodi fonda za povratak - budžet institucija BiH	+ 1.420.000 KM
Rashodi iskazani po Izvještaju o budžetu	702.526.859 KM

Ministarstvo je radi realnog iskazivanja rashoda, u prvom slučaju obuhvatilo rashode koji nisu evidentirani u Glavnoj knjizi zbog nepovezanosti sa ISFU sistemom. U drugom slučaju, u Izvještaju su izostavljeni rashodi Fonda za povratak, iako su oni kao takvi knjiženi u Glavnoj knjizi. Mišljenja smo da u narednom periodu Ministarstvo mora težiti usaglašavanju Glavne knjige sa Izvještajem o izvršenju budžeta.

S tim u vezi preporučujemo da se preduzmu mjere da se BH MAC i DERK uvežu u ISFU sistem čime bi se osigurala usaglašenost rashoda.



Također, Bilans rashoda treba obuhvatati i rashode Fonda za povratak s obzirom da je račun na koji se vrše uplate sredstava Fonda za povratak sastavni dio Jedinственог računa Trezora, i da su ove transakcije evidentirane kao rashodi. U suprotnom, ove transakcije mogu biti evidentirane i na kontima aktivnih ili pasivnih vremenskih razgraničenja čime bi se osiguralo pouzdanije evidentiranje ovih rashoda.

4.3.1. Transferi za projektnu dokumentaciju za koridor Vc

Ustanovljeno je da na stavci Transferi za projektnu dokumentaciju za koridor Vc, koje Ministarstvo vrši sa namjenskog računa za izmirenje obaveza prema ugovaračima na osnovu dokumentacije koju dostavlja Ministarstvo komunikacija i prometa, nije prikazano izvršenje u 2007.godini. Revizijom je utvrđeno da je isto posljedica nepravilnog evidentiranja transakcija u vezi plaćanja projektne dokumentacije. Naime, prema podacima iz Glavne knjige i tekstualnog dijela Izvještaja u 2007. godini, za projektnu dokumentaciju za koridor Vc (lot 1-lot 6) uplaćen je iznos od 3.447.544 KM. **Utvrđeno je da se ovi izdaci vode u Glavnoj knjizi samo na grupi konta 0115- stalna sredstva u obliku prava, dok evidentiranje nije vršeno na grupi konta 821 – kapitalni izdaci, niti na klasi 5 – Izvori sredstva. Na ovaj način rashodi institucija i izvori sredstava podcijenjeni su za 3.447.544 KM.** Isto tako, Pregled kapitalnih ulaganja po budžetskim korisnicima, projektima i ekonomskim kategorijama – Obrasci 6/1 nije tačan za navedeni iznos. Ovo također ima uticaja na Godišnji iskaz o izvršenju budžeta za 2007.godinu, odnosno na razliku viška prihoda nad rashodima, koju treba umanjiti za navedeni iznos.

4.4. Godišnji iskaz o izvršenju budžeta

Odredbama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine propisano je da Godišnji iskaz o izvršenju budžeta (obrazac broj 7) sačinjava Ministarstvo na nivou budžeta svih institucija BiH.

Godišnji iskaz o izvršenju budžeta sadrži podatke o ukupnim prihodima i rashodima koji se preuzimaju sa odgovarajućih konta iz knjigovodstva.

Kao posljedica toga što Zbirni bilans prihoda i Zbirni bilans rashoda nisu u potpunosti sačinjeni na osnovu podataka iz Glavne knjige (sadrže podatke iz Glavne knjige i podatke iz izvještaja budžetskih korisnika), iskazani višak prihoda nad rashodima u Bilansu stanja iznosi **78.035.334 KM**, dok je u Izvještaju o budžetu iskazan višak prihoda nad rashodima u iznosu **83.023.721 KM**.

Navedena razlika objašnjena je u poglavljima 4.2. i 4.3. što prikazujemo u narednoj tabeli:

R.br.	Opis	Prihodi	Rashodi	Razlika
1	2	3	4	5 (3-4)
1.	Glavna knjiga	791.881.431	713.846.097	78.035.334
	+ DERK	1.354.453	1.575.507	-221.054
	+ BH MAC	964.696	964.696	0
	+ FOND		1.420.000	-1.420.000
	- FOND	(8.650.000)	(15.279.441)	-(6.629.441)
2.	Izvještaj o budžetu	785.550.580	702.526.859	83.023.721

Smatramo da je ovako svođenje viška prihoda nad rashodima pravilno u uslovima kada nije osigurana usklađenost Izvještaja o budžetu sa Glavnom knjigom. Međutim, napomenuli smo da Ministarstvo mora težiti usklađivanju Glavne knjige trezora sa Izvještajem o budžetu, jer ovakav način izvještavanja nije u skladu sa računovodstvenim pravilima i načelima i ne osigurava u potpunosti tačnost, pouzdanost i razumljivost finansijskih izvještaja.



Uvidom u Glavnu knjigu trezora utvrđeno je da je na analitičkom kontu 591111-Neraspoređeni višak prihoda i rashoda knjižen kumulativni iznos iz više prethodnih perioda, odnosno da nije vršeno knjiženje rasporeda viška prihoda, te da stoga nije iskazano tačno stanje na kontu 591112-Višak prihoda za rezerve.

Tokom postupka revizije utvrđeno je da je ostvaren višak prihoda nad rashodima trebao da iznosi manje za 3.447.544 KM, tj. **79.576.177 KM** zbog neprikazanog izdatka za nabavku stalnih sredstava u obliku prava po osnovu transfera za projektnu dokumentaciju za koridor Vc (*detaljnije tačka 4.3.1. Izvještaja o reviziji*). Također, raspored viška prihoda nije iskazan po strukturi koja jasno prikazuje namjene iz ranijih godina i prijenos u narednu godinu.

Prema podacima iz izvještaja o budžetu i na osnovu utvrđene razlike u postupku revizije, raspoloživi višak prihoda nad rashodima trebao je biti prikazan na sljedeći način:

R.br.	Opis	Po izvještaju- obrazac 7	Po reviziji
1	2	3	4
I	Višak prihoda nad rashodima	83.023.721	79.576.177
II	Raspored viška prihoda:	39.704.316	49.916.030
1.	Prijenos neraspoređenog prihoda iz prethodne godine	34.000.000	20.000.000
2.	Prijenos namjenski raspoređenog prihoda iz 2007.g.		14.000.000
3.	Prijenos budžetskim korisnicima za: neutrošena donirana sredstva, realizovane višegodišnje kapitalne projekte	5.704.316	5.917.394
4.	Rezervisanje za interventno finansiranje stanja u Srebrenici		9.998.636
III	Tekuća rezerva Budžeta institucija BiH za narednu godinu (I - II)	43.319.405	29.660.147

Preporučujemo da se izvrše odgovarajuća korektivna knjiženja u Glavnoj knjizi trezora i osigura potpuna evidencija svih prihoda i rashoda i rasporeda viška prihoda nad rashodima. Potrebno je izvršiti sljedeće korekcije u Izvještaju o budžetu za 2007. godinu:

- **umanjiti višak prihoda nad rashodima za 3.447.544 KM, tako da konačno utvrđeni višak prihoda nad rashodima za 2007. godinu iznosi 79.576.177 KM;**
- **prikazati raspored viška prihoda po strukturi koja prikazuje namjene iz ranijih godina i prijenos viška u narednu godinu.**

5. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2007. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana Ministarstvo je dostavilo komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o obavljenoj reviziji. Po našoj procjeni, Ministarstvo nije dostavilo nove dokaze i činjenice koje bi uticale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvještaja o reviziji. Po tom osnovu ovaj izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentare Ministarstva i naš odgovor na komentare.

Sarajevo, septembar 2008. Godine

GENERALNI REVIZOR

M.P.

Milenko Šego