



Broj:

IZVJEŠĆE O REVIZIJI
IZVJEŠĆA O IZVRŠENJU PRORAČUNA INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2005. GODINU

Sarajevo, srpanj 2006. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZIJSKO IZVJEŠĆE	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke po prethodnom izvješću	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sustam internih kontrola	5
3.2.	Financijska izvješća	5
3.3.	Planiranje proračuna institucija BiH	7
3.4.	Analize, izvješćivanje i nadzor nad proračunom BiH	8
3.5.	Jedinstveni račun trezora	9
3.6.	Informacijski sustam financijskog upravljanja (ISFU)	10
3.7.	Stanje proračunske ravnoteže	10
3.8.	Popis novčanih sredstava	12
4.	Korespodencija	13
5.	Sažetak	13

Prilog: Tablica 1 - «Zbirna bilanca rashoda po ekonomskim kategorijama»



I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Izvješće) za 2005. godinu sačinjenog od strane Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo).
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za Izvješe, za postupanje sukladno zakonima i propisima i uspostavljanje učinkovitog sustava internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje temeljem revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonski temelj revizije sadržan je u odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Sl. glasnik BiH» broj: 12/06). Reviziju smo izvršili sukladno revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI («Sl. glasnik BiH» broj: 15/01). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da je Izvješće sastavljeno sukladno važećom zakonskom regulativom i primjenjivim računovodstvenim standardima i da predstavlja točan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sustava internih kontrola kojim se osigurava primjena zakona i propisa, zaštita imovine i pouzdano izvješćivanje.
- 1.4. Revizija je, temeljem uzoraka, ispitivala značajne transakcije, koje potvrđuju iznose u Izvješću, ocjenu računovodstvenih načela prigodom sastavljanja Izvješća, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prigodom sastavljanja Izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sustava internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo obavili pruža razuman temelj za davanje našeg mišljenja.

Prema našem mišljenju, Izvješće za 2005. godinu prikazuje realno i objektivno financijsko stanje na dan 31.12.2005. godine, osim za efekte koje na Izvješće mogu imati pozicije koje se odnose na slijedeće:

- Izvješće ne sadrži sve potrebne podatke i informacije propisane Zakonom o financiranju institucija Bosne i Hercegovine i Pravilnikom o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine (točka 3.2. Izvješća);
- Nisu izvršena zaključna knjiženja u Glavnoj knjizi trezora za razdoblje 2002. godina zaključno sa 2005. godinom, što je za posljedicu imalo da se i dalje primjenjuje obračunski temelj prigodom utvrđivanja proračunske ravnoteže (točka 3.6. i 3.7. Izvješća);
- Nije izvršen popis i usuglašavanje novčanih sredstava na računima koji se vode u okviru Jedinstvenog računa trezora (točka 3.8. Izvješća);
- Preporuke po reviziji poslovanja Ministarstva za 2004. godinu nisu u potpunosti realizirane (točka 2. Izvješća);
- Poslovanje Ministarstva uz stalni rizik nedostatka zaposlenih može imati utjecaja na učinkovitost poslovanja (točka 3.1. Izvješća);
- Nedovoljno pouzdan sustav internih kontrola u dijelu nadzora nad procesima planiranja proračuna i praćenju i izvješćivanju o izvršenju proračuna (točka 3.3. i 3.4. Izvješća);



II Revizijsko izvješće

1. Uvod

Revizija Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine obuhvaća poslove Ministarstva vezane za planiranje proračuna institucija Bosne i Hercegovine, analize, izvješćivanje, internu kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje jedinstvenim računom trezora, Glavnu knjigu trezora i upravljanje informacijskim sustavima. Ministarstvo je sastavilo godišnje Izvješće o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2005. godinu koji daje podatke o ostvarenim prihodima i rashodima ukupnog proračuna za sve institucije Bosne i Hercegovine i prikazuje ukupno stanje planiranih i realizovanih prihoda i rashoda svih proračunskih korisnika. Izvješće je sačinjeno na temelju podataka koje su proračunski korisnici unijeli putem Informacijskog sustava financijskog upravljanja (ISFU) u Glavnu knjigu Trezora i podataka koji se direktno izvršavaju u Ministarstvu (izravni transferi, namjenska rezerviranja i druge obveze utvrđene proračunom Institucija Bosne i Hercegovine za 2005. godinu).

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2004. godinu, o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji, kao i prethodnu fazu revizije za 2005. godinu o čemu je putem Pisma rukovodstvu Ministarstvo obaviješteno o našim nalazima. Osvrtom na preporuke revizije, date u navedenom Izvješću i Pismu rukovodstvu, utvrđeno je da Ministarstvo nije poduzelo sve aktivnosti na otklanjanju konstatiranih nedostataka.

Realizirane preporuke:

- Usvojen je Pravilnik o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine;
- Usvojen je Pravilnik o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine s Kontnim planom.

Aktivnosti koje su u tijeku:

- Testni postupci na provođenju zaključnih knjiženja u Glavnoj knjizi trezora za razdoblje 2002. – 2005. godina.

Preporuke koje nisu realizirane:

- Postupci usuglašavanja prijedloga proračuna za 2005. godinu sa većinom proračunskih korisnika nisu u potpunosti provedeni;
- Nisu sačinjene interne pisane procedure u vezi izvršavanja transakcija plaćanja;
- Nije riješen sustav zatvaranja glavne knjige što se odražava na prekoračenje rokova vezano za izradu financijskih izvješća proračunskih korisnika;
- Nije određena konačna namjena sredstava od sukcesije temeljem deblokiranih računa;
- Nisu izvršena unaprjeđenja vezana za procese analiza i nadzora nad izvršenjem proračuna;



- Nije uspostavljena funkcija interne revizije i nadzora nad proračunskim korisnicima;
- Nisu utvrđeni jasni kriteriji prema kojim se mogu formirati programi posebne namjene.

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sustav internih kontrola ¹

Revizija je izvršila ispitivanje sustava internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta financijskog upravljanja nad izvršenjem proračuna institucija Bosne i Hercegovine. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su operativni ciljevi ostvareni i koliko su pouzdani podaci na kojima se bazira Izvješće, te je li financijsko upravljanje sukladno postojećim propisima.

Najveća odgovornost za uspostavljanje sustava internih kontrola vezana je za rukovodstvo Ministarstva. Uspostavljanje učinkovitog i uspješnog sustava internih kontrola najviše će koristiti rukovodstvu jer će takav sustav osigurati (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od prevara, grešaka i eventualnih zlouporaba.

Međutim, u Ministarstvu postoji izražen problem upravljanja i rukovođenja što se prevashodno odnosi na propuštenu raspodjelu obveza i odgovornosti u okviru višeg menadžmenta utvrđenih važećim zakonima i Pravilnikom o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva (ministar, zamjenik ministra i tajnik) kao i propuštenu popunu postojeće organizacijske strukture, a posebno pojedinih ključnih radnih mjesta (u Odsjeku za planiranje proračuna nisu popunjene pozicije izvršilaca, a uposlen je samo šef Odsjeka; u Odsjeku za analize, izvješćivanje i nadzor nad proračunom nedostaje šef Odsjeka (napustio početkom 2006. godine) a uposlen je samo jedan izvršilac; u Odsjeku glavne knjige nije popunjena pozicija šefa Odsjeka itd. ukupno nedostaje 43 uposlenika). Kao posljedica navedenog nedostatka uposlenih i izostanka raspodjele odgovornosti i obveza u Ministarstvu nije uspostavljen učinkovit sustav internih kontrolnih postupaka u dijelu nadzora i kontrole nad ukupnim proračunom institucija BiH.

S obzirom na visok nivo koncentracije ovlaštenja i obveza na pojedine izvršioce, mišljenja smo da postojeći način organizovanja Ministarstva usporava odvijanje određenih procesa u dijelu planiranja proračuna, praćenja izvršenja proračuna kao i povećava rizik od nastanka greške.

Revizija je i ranije skretala pozornost na ovaj propust te davala preporuke rukovodstvu Ministarstva da poduzme aktivnosti na popunjavanju ključnih radnih mjesta i izvrši odgovarajuću raspodjelu odgovornosti i obveza u okviru zakonskih i rješenja utvrđenih internim aktima unutar višeg i srednjeg menadžmenta kao i neposrednih izvršilaca, što bi omogućilo veću učinkovitost u odvijanju poslovnih procesa i uspostavu kvalitetnijeg sustava internih kontrolnih postupaka.

3.2. Financijska izvješća

Ministarstvo je u ožujku 2005. godine usvojilo i objavilo Pravilnik o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Pravilnik). Tim Pravilnikom utvrđen je set obrazaca

¹ Interne kontrole su jedinstven proces koji uvodi organizacija kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja financijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima i ekonomično i uspješno trošenje javnog novca.



za periodično i godišnje izvješćivanje koji su dužni popuniti i dostaviti Ministarstvu proračunski korisnici kao i obrasci o godišnjem izvješću o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine. Utvrdili smo da izmijenjeni način izvješćivanja nije na odgovarajući način praćen uputstvima, smjernicama i instrukcijama Ministarstva financija i trezora BiH što je stvorilo nedoumice u vezi načina izvješćivanja kod proračunskih korisnika.

Izvješće ne sadrži sve propisane obrasce utvrđene Pravilnikom, kao i cjelokupne podatke utvrđene članakom 22. stavak 6. Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine.

Uočili smo sljedeće nedostatke u izvješćivanju:

a) Godišnja Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine

- Podaci o prihodima predstavljeni u tablici 1. Izvješća ne odgovaraju podacima propisanim u obrascu 1. Pravilnika (nedostaju podaci o korigovanom planu proračuna i ostvarenom kumulativnom iznosu proračuna);
- Podaci o rashodima predstavljeni u tablici 2. Izvješća formalno ne odgovaraju podacima propisanim u obrascu 2. Pravilnika, ali suštinski sadrže sve podatke koji su propisani tim obrascem;
- Izvješće ne sadrži propisani obrazac 5. koji se odnosi na doznake iz tekuće pričuve, već je korištenje pričuve proračuna prikazano u tekstualnom dijelu Izvješća sa nepotpunim podacima, koji su propisani navedenim obrascem;
- Ministarstvo nije izradilo propisani obrazac 8. - Godišnji iskaz o izvršenju proračuna koji je trebao biti predstavljen u Izvješću;
- Ministarstvo nije sačinilo zbirne preglede obrazaca koje rade proračunski korisnici kako je to propisano člankom 5. Pravilnika;
- Izvješće ne sadrži početne i završne bilance proračunskih sredstava, početne i završne bilance obveza i potraživanja, informaciju o stalnoj imovini i Informaciju o poduzetim korektivnim radnjama s ciljem realiziranja preporuka revizije iz protekle godine, kako je to propisano člankom 22. stavak 6. Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine.

b) Godišnja Izvješća proračunskih korisnika

- Pravilnik je predstavljen na web stranici i nije zvanično objavljen u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine. Ovo je uzrokovalo nerazumijevanje kod proračunskih korisnika u vezi načina izvještavanja u odnosu na prethodnu godinu i pitanja je li u tom slučaju ovakav način izvješćivanja obavezujući i jedini. Ministarstvo je dostavilo dodatnu instrukciju prema našim preporukama prije roka dostave finansijskih izvješća koja nije u potpunosti poštovana u vezi izrade izvješća za proračunske korisnike;
- Finansijska izvješća ne sadrže Bilancu stanja koja treba da predstavlja finansijski položaj institucije (sredstva, obveze, izvori) koji trebaju biti u ravnoteži. Dijelom se ovi podaci mogu naći na različitim mjestima u izvješćima, ali podaci nedostaju u cjelini i na jednom mjestu (npr. o stanju novčanih sredstava-blagajni, potraživanjima, izvorima sredstava i ostalo);
- Prigodom predaje ovih izvješća nije postojala preventivna kontrola u Ministarstvu (izvješća su uglavnom predana u Kabinet ministra) koja bi omogućila kompletnost svih priloga koji su propisani Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju;



- Nisu data precizna uputstva o izvješćivanju za Programe posebnih namjena tj. koje priloge iz seta obrazaca treba popuniti za ove programe. Programi posebne namjene obično sadržavaju podatke o sredstvima, obvezama, izvorima sredstava i rashodima i trebaju imati isti tretman kao ostala sredstva iz proračuna;
- Pojedini proračunski korisnici su kasnili sa predajom godišnjih izvješća (rok za predaju je 28.02.2006. godine), iako je za takve propuste Ministarstvo ovlašteno da poduzima određene sankcije, isto nije reagovalo.

Skrećemo pozornost Ministarstvu da je dužno da se pridržava važećih propisa koji se odnose na izvješćivanje o izvršenju proračuna kako bi ta Izvješća sadržavala potpune i sveobuhvatne informacije o prihodima, rashodima, obvezama i potraživanjima kao i stalnoj imovini. Tako bi korisnici tih izvješća imali kvalitetniju informaciju o navedenim proračunskim podacima čime bi se izbjegla dodatna obrazloženja, a izvješća bi bila potpuna i učinkovita.

Sugeriramo da Ministarstvo doradi postojeći Pravilnik o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine i da isti objavi, zajedno sa Pravilnikom o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine, u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine.

Ministarstvo treba objaviti dodatna uputstva i instrukcije u svezi primjene Pravilnika o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine. Mišljenja smo da bi tiskani obrasci i precizna uputstva za popunjavanje izvješća mogli biti jedno od rješenja kojim bi se postigla standardizacija izvješćivanja. Također, Ministarstvo mora preduzeti mjere kojima će pojačati kontrolu izrade izvješća koji trebaju biti predstavljeni i ostalim korisnicima izvješća i koji će se koristiti za konsolidiranje na razini ukupnog proračuna.

3.3. Planiranje proračuna institucija Bosne i Hercegovine

Revizija je ispitivala sustav planiranja i donošenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine. Iako svjesni činjenice da ovo nije jednostavan proces s obzirom, da se od ove godine financiranje institucija BiH vrši iz prihoda prikupljenih od neizravnih poreza, te da postoje određena ograničenja koja postavlja Međunarodni monetarni fond, da je prisutno stalno formiranje novih institucija na nivou BiH, da je početkom 2005. godine stupio na snagu Zakon o financiranju institucija Bosne i Hercegovine itd., mišljenja smo da se ovaj proces može potpunije urediti definisanjem jasnih kriterija prigodom projektovanja proračuna.

Proračunski korisnici nisu u većini slijedili upute i ograničenja prigodom izrade projekcija proračuna koji su bili utvrđeni u instrukcijama za izradu proračuna (npr. projekcija proračuna trebala se kretati u visini odobrenog proračuna za 2004. godinu), a nisu slijedile ni sankcije od strane Ministarstva za kršenje instrukcija. Poslovne aktivnosti proračunskih korisnika nisu bile povezane sa planiranim utroškom sredstava proračuna. Dinamika zapošljavanja kod većine korisnika proračuna nije bila realna i planiranje je u principu bilo izvršeno na bazi potpune implementacije planiranog broja zaposlenih, a ne na realno mogućoj dinamici zapošljavanja.

Ministarstvo nije precizno uredilo planiranje i izvršenje mnogobrojnih «programa posebnih namjena», tako da su predloženi programi koje je kasnije Ministarstvo umanjilo ili neke potpuno eliminisalo. Odobrena sredstva za programe posebne namjene su, na temelju odobrenja za prestrukturiranje dijelom korištena za tekuće i za kapitalne izdatke što je posljedica nepostojanja odobrene strukture rashoda za te programe.

Sve navedeno doprinijelo je smanjivanju pojedinačnih projekcija proračuna od strane Ministarstva



uglavnom nepoštivanjem utvrđenih kriterija u instrukciji za izradu proračuna i bez naknadnog usuglašavanja sa proračunskim korisnicima. Komunikacije sa proračunskim korisnicima u tom slučaju bile su veoma slabe i ako ih je bilo iste su vođene usmeno bez bilo kakvog pisanog dokumenta.

Ovo je dovelo do različitog tretmana većeg broja proračunskih korisnika i proizvelo poteškoće prigodom izvršavanja proračuna. Pojedini korisnici zbog nerealnog prikazivanja i uvećavanja svojih potreba imali su više prostora u odobrenom proračunu. Kod drugih koji su realnije planirali svoje godišnje rashode, umanjeni iznos odobrenog proračuna uticao je na probleme izvršenja proračuna u granicama odobrenog. Kao posljedica svega, Ministarstvu su upućivani česti zahtjevi za preraspodjelu unutar pojedinih proračunskih stavki kojima su u principu umanjivani izdaci za plaće (zbog neispunjavanja planiranog zapošljavanja), a povećavani ostali rashodi.

Ministarstvo je odobravalo prestrukturiranja/preraspodjele proračuna u prosincu 2005. godine i siječnju 2006. godine, a u jednom slučaju i u veljači 2006. godine kojim je vršeno usklađivanje potrošnje sa odobrenim proračunom i pokriće prekoračenja na pojedinim stavkama proračuna.

Revizija je u svojim ranijim nalazima isticala iste probleme koji su ponovljeni i ove godine. Preporučujemo da Ministarstvo preduzme određene aktivnosti na unapređenju procesa planiranja proračuna a prevashodno:

- § *da sačini precizne i obvezujuće instrukcije za izrade prijedloga proračuna,*
- § *da prijedlozi proračuna budu povezani sa planiranim aktivnostima poslovanja,*
- § *da se proračun projektira na bazi postojećeg broja zaposlenih uzimajući u obzir realnu dinamiku zapošljavanja,*
- § *da se preduzmu sankcije u slučaju nepoštivanja instrukcija,*
- § *da se kapitalni izdaci planiraju sukladno stvarnim potrebama i kao dokaz povećanih aktivnosti poslovanja,*
- § *da se proračuni programa posebnih namjena planiraju na način koji će omogućiti prethodno utvrđivanje i odobravanje detaljne strukture pojedinačnih proračuna za te programe prije konačnog usvajanja proračuna;*
- § *da se usaglase promjene prijedloga proračuna između Ministarstva i proračunskih korisnika.*

Ovim bi postupak donošenja proračuna bilo više transparentan, a preraspodjele unutar proračunskih stavki svele bi se na realne potrebe.

Takođe smo mišljenja da promjene strukture i usklađivanja proračuna bez javnog objavljivanja i usvajanja promjena od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ne pružaju racionalne okvire potrošnje i omogućavaju pokriće prekoračenja troškova na pojedinim stavkama proračuna unutar ukupno odobrenog proračuna.

S tim u vezi predlažemo da se postojeći propisi koji uređuju ovu oblast izmjene u dijelu koji se odnosi na procedure za odobrenja prestrukturiranja odobrenog proračuna, kao i blagovremenog razmatranja i usvajanja tih promjena od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

3.4. Analize, izvještavanje i nadzor nad proračunom BiH

Utvdili smo da u Ministarstvu nedostaju funkcije učinkovitih analiza, izvještavanja i nadzora nad izvršenjem proračuna. Nedostatak sustava nalazi se u izostanku jedinstvenog, sustavskog reguliranja pojedinih troškova, kao i u nedostajućim analizama i instrukcijama mogućih ušteda pojedinih kategorija troškova, uporednim analizama troškova po korisnicima na godišnjoj razini i u odnosu na broj zaposlenih itd., a što je posljedica nedostatka uposlenih u Odsjeku koji bi trebao da obavlja



navedene poslove.

Napominjemo da je Ministarstvo početkom 2005. godine sačinilo prijedloge Odluka o pravu na korištenje i ograničenja u visni troškova službenih automobila, fiksnih i mobilnih telefona i troškova reprezentacije i iste su distribuirane proračunskim korisnicima na razmatranje, te da do okončanja revizije nije izrađena konačna verzija navedenih dokumenata.

Kontrola izvršenja proračuna kroz sustav ISFU počiva na operativnom proračunu bez upoređivanja izvršenja proračuna sa odobrenim godišnjim proračunom i sagledavanjem raspoloživih sredstava do kraja godine. Ovo ograničava kontrolu da preventivno djeluje i intervenira u slučaju eventualnih budućih prekoračenja ili približavanja dozvoljenim granicama odobrenog proračuna.

Funkcija unutrašnjeg nadzora i interne revizije proračunskih korisnika nije još uvijek uspostavljena iako je ovo propisano Zakonom, o čemu je dato detaljnije obrazloženje u našem Izvješću o reviziji Ministarstva kao proračunskog korisnika za 2005. godinu. Revizija je uočila da u domenu računovodstva i financijskog izvješćivanja nedostaju određena pravila i uredbe koje je Ministarstvo kao središnja institucija u financijskom upravljanju proračuna institucija BiH bilo dužno inicirati za usvajanje. Ovo se odnosi na metodologiju godišnjeg izvještavanja proračunskih korisnika koja nije u potpunosti definirana i prilagođena informacijama koje pruža ISFU sustav. Financijska izvješća proračunskih korisnika svode se na obrasce propisane Pravilnikom koji se predaju Ministarstvu. Proračunski korisnici ne prave analize financijskog poslovanja i analize poslovnih aktivnosti objedinjeno, jer im to nije nametnuto kao obveza od strane Ministarstva.

Sve ovo donosi poteškoće u nadzoru nad izvršenjem proračuna. Izostanak određenih analiza ima za posljedicu neujednačeno odobravanje i realiziranje istih kategorija troškova (različita prava, odobrenja, ograničenja itd.). Nedostatak određenih pravila dodatno onemogućava učinkovito evidentiranje, izvješćivanje i kontrolu izvršenja proračuna institucija BiH, kao i ravnomjernu potrošnju i jednak tretman među proračunskim korisnicima.

Revizija je u svojim ranijim nalazima isticala iste probleme koji su ponovljeni i ove godine. Preporučujemo da Ministarstvo još jedanput razmotri naše preporuke i preduzme određene aktivnosti na unapređenju procesa analiza, izvješćivanja i nadzora nad proračunom koje se odnose na sljedeće:

- § ***da se prevashodno izvrši popuna upražnjenih radnih mjesta u Odsjeku za analize, izvješćivanje i nadzor nad proračunom, čime bi se stvorili temeljni preduvjeti koji omogućavaju analize utroška sredstava u odnosu na određene standarde potrošnje,***
- § ***da se omogući kontrola izvršenja proračuna u odnosu na ukupno odobreni godišnji proračun, a ne samo u odnosu na operativan proračun u tijeku godine,***
- § ***da se posebno propišu uputstva za izvješćivanje kod korisnika koji imaju više izvora financiranja (donacije, vlastiti prihodi itd.);***
- § ***da se uspostavi institucija interne revizije i time pojača nadzor nad izvršenjem proračuna kod proračunskih korisnika i ukupno odbrenog proračuna.***

Realiziranjem ovih preporuka Ministarstvo bi ispunilo svoje obaveze koje ima prema važećim propisima.

3.5. Jedinствени račun trezora

Utvrđeno je da u Ministarstvu nedostaju odgovarajuće pisane procedure za izvršavanje sustavskih transakcija plaćanja. Prioriteti plaćanja načelno su definirani Zakonom o financiranju institucija Bosne i Hercegovine i Zakonom o izvršenju proračuna, ali je potrebno detaljnije propisati rokove, prioritete po korisnicima, prioritete u dijelu obveza za robe i usluge itd.

Također u Ministarstvu nisu sačinjavali planove novčanih tijekova kojim se projicira priliv i odliv



sredstava sa Jedinственog računa trezora, kako je to propisano Zakonom o financiranju institucija Bosne i Hercegovine.

Revizija je u svojim ranijim nalazima isticala iste ili slične probleme koji su ponovljeni i ove godine. Preporučujemo Ministarstvu da poduzme mjere na unaprjeđenju sustava Jedinственog računa trezora koje se odnose na sljedeće:

- § utvrdi kriterije kojima se izvršavaju sustavske transakcije plaćanja,
- § osigurati resurse neophodne za obavljanje poslova analize novčanih tijekova.

3.6. Informacijski sustav financijskog upravljanja (ISFU)

Zatvaranje Glavne knjige trezora vrši se istovremeno za sve proračunske korisnike, nakon što svi proračunski korisnici završe transakcije unosa obveza na dan 31.12.2005. godine. Ovaj unos formalno je bio ograničen, ali nije bio poštovan od strane većine proračunskih korisnika kako bi financijska izvješća bila sačinjena u roku, tj. do 28.02.2006. godine. Tako je unos podataka kod pojedinih korisnika vršen do početka svibnja 2006. godine, kada je Glavna knjiga trezora konačno zatvorena. Smatramo da ovakav sustav utiče na prekoračenje rokove u vezi izrade i predaje pojedinačnih financijskih izvješća i omogućuje izmjenu podataka kada su izvješća već predana Ministarstvu (npr. FIPA, Ministarstvo financija i trezora BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH..).

Mišljenja smo da svako naknadno unošenje podataka bi trebalo da povlači odgovarajuću korespondenciju sa Ministarstvom i posebna odobrenja, što bi ostavilo pisani trag o naknadnom unosu podataka koji je odobren ili nije odobren.

Utvdili smo da u Glavnoj knjizi trezora nisu provedena zaključna knjiženja od uspostave jedinstvenog računa trezora tj. od 2002. godine do kraja 2005. godine, a što je posljedica neriješenih problema interne prirode koji su prelaskom na trezorski način poslovanja postojali kod pojedinih proračunskih korisnika (Ministarstvo vanjskih poslova BiH). Takođe su pojedine institucije (Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Predsjedništvo BiH..) u proteklom razdoblju vršile direktna knjiženja u Glavnoj knjizi trezora na kontu 591111- Neraspoređeni višak prihoda i rashoda, što je onemogućeno od 01.01.2006. godine. Potvrđeno nam je od odgovornih osoba da su ti problemi locirani i osigurana potrebna dokumentacija, te da se aktivnosti završnih knjiženja u Glavnoj knjizi trezora trenutno provode na testnom temelju za 2002. i 2003. godinu i da će u skorijem roku sva zaključna knjiženja biti provedena sukladno važećem kontnom planu te da će za 2006. godinu biti unešena početna stanja.

Kao posljedica prednjeg u Glavnoj knjizi trezora, u razdoblju 2002. godina zaključno sa 2005. godinom, nije knjižen višak prihoda nad rashodima, već je isti utvrđivan i prikazan u Izvješćima o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine na bazi obračunske osnove.

Revizija je u svojim ranijim nalazima isticala iste ili slične probleme koji su ponovljeni i ove godine. Preporučujemo Ministarstvu preduzimanje odgovarajuće aktivnosti vezano za ažurnost unošenja podataka u Glavnu knjigu trezora što omogućava poštivanje propisanih rokova predaje financijskih izvješća.

S tim u vezi Ministarstvo treba preduzeti sljedeće:

- § osigurati kontrolu poštivanja propisanih rokova unosa podataka u Glavnu knjigu trezora,
- § razmotriti mogućnosti elektronske zabrane pristupa Glavnoj knjizi trezora za svakog proračunskog korisnika nakon predaje financijskih izvješća,



- § omogućiti operativno u Ministarstvu posebne zahtjeve za unos u slučajevima prekoračenja rokova,
- § u što kraćem roku završiti započete aktivnosti na provođenju zaključnih knjiženja za razdoblje 2002. do 2005. godina, kako bi se stekli uslovi za računovodstveni pristup iskazivanja viška prihoda nad rashodima ili obratno.

3.7. Stanje proračunske ravnoteže

Ministarstvo je iskazalo prihode za razdoblje I-XII 2005. godine u Izvješću o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovne i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2005. godinu u iznosu 380.664.603 KM. Navedena vrijednost prihoda iskazana je u Izvješću u Tablici 1 – Bilance prihoda po izvorima i namjenama.

Uvidom u Glavnu knjigu trezora institucija Bosne i Hercegovine utvrđeno je da su prihodi proračuna za 2005. godinu u razdoblju I-XII 2005. godine iskazani u Glavnoj knjizi Trezora u iznosu 402.650.631,59 KM.

Razlika prihoda iskazanih u Glavnoj knjizi Trezora i Izvješća je slijedeća:

Prihodi iskazani u Glavnoj knjizi trezora	402.650.631,59 KM
Prihodi Fonda za povratak	- 7.650.000,00 KM
Prihodi od GSM licenci	- 15.967.978,99 KM
Prihodi	379.032.652,60 KM
Prihodi Ureda za veterinarstvo	+ 50.087,00 KM
Registar zalog	+ 201.330,00 KM
Donacija ITF-a za BH MAC	+ 1.380.534,00 KM
Ukupno prihodi	380.664.603,00 KM

Kao što je vidljivo u Glavnoj knjizi trezora prikazani su prihodi Fonda za povratak u iznosu 7.650.000,00 KM i prihodi od GSM licenci u iznosu 15.967.978,99 KM, a koji nisu prikazani u Tablici 1 i u Izvješću, već su posebno obrađeni u tekstualnom dijelu Izvješća.

Ukupno naplaćeni prihodi od GSM licenci u 2005. godini iznosili su 63.000.000,00 KM, a institucijama BiH pripada iznos od 15.967.978,99 KM, kako je i utvrđeno Odlukom Vijeća ministara BiH o pripadnosti prihoda po ovom temelju.

Prihodi koji su naplaćeni preko HVB Central profit banke, a odnose na prihode Ureda za veterinarstvo 50.087,00 KM, prihode Registra zaloga 201.330,00 KM i prihode od donacije ITF-a za BH MAC 1.380.534,00 KM, kako nam je objašnjeno od odgovornih osoba, zbog tehničkih razloga koji su se pojavili u toj banci nisu mogli biti uneseni u Glavnu knjigu trezora a prikazani su u Izvješću u Tablici 1 prihoda za 2005. godinu.

Ministarstvo je iskazalo rashode za razdoblje I-XII 2005. godine u Izvješću o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovne i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2005. godinu u iznosu 339.503.291 KM. Navedena vrijednost prihoda iskazana je u Izvješću u Tablici 2 – Zbirna bilanca rashoda po ekonomskim kategorijama



Uvidom u Glavnu knjigu trezora institucija Bosne i Hercegovine utvrđeno je da su rashodi proračuna za 2005. godinu u razdoblju I-XII 2005. godine, iskazani u Glavnoj knjizi Trezora, iznosili 347.129.802,91 KM.

Razlika rashoda iskazanih u Glavnoj knjizi Trezora i Izvješća sastoji se od slijedećih stavki:

Rashodi iskazani u Glavnoj knjizi trezora		347.129.802,91 KM
Rashodi Fonda za povratak	-	9.007.532,92 KM
Rashodi BH MAC	+	1.380.534,00 KM
Neutvrđena razlika	+	487,09 KM
Ukupni rashodi iskazani u Izvješću		339.503.291,00 KM

Kao što je vidljivo u Glavnoj knjizi trezora prikazani su rashodi Fonda za povratak u iznosu 9.007.532,92 KM koji su posebno obrađeni u tekstualnom dijelu Izvješća, a nisu iskazani rashodi BH MAC-a po temelju utrošenih sredstava iz primljene donacije IFT u iznosu od 1.380.534,00 KM iz gore navedenih razloga. Razliku u iznosu od 487,09 KM nismo mogli utvrditi, obzirom na obimnost izvršenih transakcija u 2005. godini.

Na temelju naprijed utvrđenih prihoda i rashoda uz preneseni višak prihoda nad rashodima za 2004. godinu u iznosu od 24.412.824 KM utvrđen je obračunski višak prihoda nad rashodima za 2005. godinu u iznosu od 68.574.136 KM a raspored istog izvršen je tako što su izdvojena sredstva u iznosu od 16.614.727 za namjenska rezerviranja i iznos od 16.500.000 KM kao preneseni prihodi u proračun za 2006. godinu, a ostatak u iznosu od 35.459.409 KM raspoređen je u proračunsku rezervu za 2006. godinu a što je prikazano u tablici 4. Izvješća – Raspored viška prihoda.

Navedeni iznosi vezano za utvrđivanje viška prihoda nad rashodima za 2005 godinu nisu evidentirani u Glavnoj knjizi trezora, zbog neizvršenih zaključnih knjiženja za razdoblje 2002. godina do 2005. godina, već se isti nalaze u priručnim evidencijama uposlenih u Ministarstvu koji su zaduženi za izradu Izvješća.

Mišljenja smo da ovakav metodološki pristup prigodom izrade Izvješća ne daje potpune podatke o ostvarenim prihodima i rashodima, koji bi trebali biti prikazani u Izvješću na jednom mjestu, uz prethodno usaglašavanje sa stanjem u Glavnoj knjizi trezora.

Preporučujemo Ministarstvu da bez odlaganja okonča započete aktivnosti na provođenju zaključnih knjiženja u Glavnoj knjizi trezora, kako bi utvrđeni višak prihoda nad rashodima kao i raspored istog bio evidentiran na odgovarajućim kontima u Glavnoj knjizi trezora, čime bi se stvorile pretpostavke za potpuno i istinito prikazivanje ukupnih prihoda i rashoda ostvarenih u tekućoj godini, kao i pretpostavke za računovodstveno iskazivanje proračunske ravnoteže i rasporeda suficita ili deficita prihoda nad rashodima.

3.8. Popis novčanih sredstava

Revizija je ispitivala stanja novčanih sredstva na računima koji se vode u okviru Jedinственог računa trezora na dan 31.12.2005. godine. Potvrđeno nam je od odgovornih lica da u Ministarstvu nisu vršili popis tih sredstva, te da su usaglašavanja stanja novčanih sredstva na računima sa evidencijama u Glavnoj knjizi trezora u tijeku.

Uvidom u Glavnu knjigu trezora i posljednje izvode sa računa, koji se vode u okviru Jedinственог računa trezora, utvrdili smo da dva računa, čiji su nam izvodi prezentirani, nisu evidentirana u



Glavnoj knjizi trezora, iako su otvoreni uz saglasnost Ministarstva. Ova dva računa odnose se na račun za prikupljanje sredstava za pomoć nastradalim od «Cunamija» u iznosu od 655.925,27 KM i podračuna za projekat «Hiper B».

Takođe smo utvrdili da se stanje na 26 računa na izvodima i stanje u Glavnoj knjizi trezora ne slaže za ukupan iznos od 68.394.011,33 KM. Naime, stvarno stanje sredstava na posljednjim izvodima u 2005. godini na tim računima iznosilo je 5.806.834,75 KM, a stanje u Glavnoj knjizi trezora iznosilo je 74.200.846,08 KM (npr. stanje po izvodu na računu 1291011001004890 – Plaće u Central Profit banci dd Sarajevo iznosi 125.167,81 KM, a stanje u Glavnoj knjizi trezora po tom računu iznosi 17.297.608,20 KM; stanje na izvodu računa 064117- Takse naplaćene u DKP mreži koji se vodi kod Centralne banke BiH iznosi 79.556,29 KM, a stanje u Glavnoj knjizi trezora na tom računu iznosi 31.276.958,59 KM; stanje sredstava po izvodu na računu 1291011001008479 – Gotovinski račun u Central Profit banci dd Sarajevo iznosi 11.567,76 KM, a stanje po tom računu u Glavnoj knjizi trezora iznosi 4.341.737,11 KM; stanje po izvodu na računu 5520040001343511 – Hiper B koji se vodi u Hipo Alpe Adrija banci iznosi 9.992,10 KM, a stanje u Glavnoj knjizi trezora na tom računu iznosi 6.539.920,12 KM.....)

Prema riječima uposlenih navedene razlike su posljedica ne izvršenih poravnanja i sravnjenja stanja na računima, te da su te aktivnosti u tijeku.

Pored toga što predstavlja zakonsku obvezu popis sredstava i izvora sredstava doprinosi da finansijska izvješća sadrže realno i fer iskazana stanja sredstava, izvora sredstava, obveza i potraživanja.

Ured za reviziju skreće pažnju na ovaj propust i preporučuje rukovodstvu da je potrebno posveti više pažnje prigodom organiziranja i vršenja popisa, te da se popisne aktivnosti obave kako to nalažu računovodstveni standardi kako se ovakvi propusti ne bi ponavljali.

4. KORESPONDENCIJA

Ministarstvu je uručen nacrt Izvješća, na razmatranje i dostavljanje komentara na nalaze revizije. U ostavljenom roku od 30 dana, Ministarstvo nije dostavilo svoje komentare na nalaze sadržane u nacrtu Izvješća.

5. REZIME

Revidiranjem Izvješća za 2005. godinu utvrdili smo određeni broj nepravilnosti i nedostataka u dijelu koji se odnosi na:

- Izvješće ne sadrži sve potrebne podatke i informacije propisane Zakonom o financiranju institucija Bosne i Hercegovine i Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine (točka 3.2. Izvješća);
- Poslovanje Ministarstva uz stalni rizik nedostatka zaposlenih može imati utjecaja na učinkovitost poslovanja (točka 3.1 Izvješća);
- Preporuke po reviziji poslovanja Ministarstva za 2004. godinu nisu u potpunosti realizirane (točka 2. Izvješća);
- Nedovoljno pouzdan sustav internih kontrola u dijelu internog nadzora nad procesima planiranja proračuna i praćenju i izvješćivanju o izvršenju proračuna (točka 3.3. i 3.4. Izvješća);
- Nisu izvršena zaključna knjiženja u Glavnoj knjizi trezora za razdoblje 2002. godina zaključno sa 2005. godinom, što je za posljedicu imalo da se i dalje primjenjuje



obračunski temelj prigodom utvrđivanja proračunske ravnoteže (točka 3.6. i 3.7. Izvješća);

- Nije izvršen popis i usaglašavanje novčanih sredstava na računima koji se vode u okviru Jedinstvenog računa trezora (točka 3.8. Izvješća).

Revizioni tim se ovom prigodom zahvaljuje na pomoći koju su nam pružili uposleni u Ministarstvu kako bi blagovremeno obavili planirane zadatke.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

mr.Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

M.P.