



Broj:

IZVJEŠĆE O REVIZIJI
IZVJEŠĆA O IZVRŠENJU PRORAČUNA INSTITUCIJA
BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2007. GODINU

Sarajevo, rujan 2008. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Sažetak	5
2.	Realizacija ranijih preporuka	5
3.	Sustav internih kontrola	8
3.1.	Planiranje proračuna	8
3.2.	Izvršenje proračuna	10
3.3.	Analize, izvješćivanje i nadzor nad proračunom	10
3.4.	Jedinstveni račun trezora	11
3.4.1.	Popis novčanih sredstava	12
3.5.	Glavna knjiga trezora	13
3.6.	Informacijski sustav	14
3.6.1.	Usluge održavanja softvera	15
4.	Financijska izvješća	15
4.1.	Zbirna bilanca stanja	16
4.2.	Zbirna bilanca prihoda po izvorima i namjenama	17
4.2.1.	Namjenski prihodi - donacije	18
4.3.	Zbirna bilanca rashoda po ekonomskim kategorijama	18
4.3.1.	Transferi za projektnu dokumentaciju za koridor Vc	19
4.4.	Godišnji iskaz o izvršenju proračuna	19
5.	Korespondencija s klijentom	20

Privitci:

-Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na razini 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 Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza BiH za 2007. godinu (u daljnjem tekstu: Izvješće o proračunu) sačinjenog od strane Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za Izvješće o proračunu, za postupanje sukladno zakonima i propisima i uspostavljanje učinkovitog sustava internih kontrola. Naša odgovornost je izraziti mišljenje na temelju revizije koju smo izvršili.

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 – ISSAI, i Međunarodnim standardima revizije. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućuje uvjeriti se u razumnoj mjeri da je Izvješće o proračunu sastavljeno sukladno važećoj zakonskoj regulativi i primjenjivim računovodstvenim standardima i propisima 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.

- 1.3. Revizija Izvješća o proračunu obuhvata poslove Ministarstva koji se izvršavaju u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje, a vezano za planiranje i izvršenje proračuna, analize, izvješćivanje, internu kontrolu i nadzor nad proračunskim korisnicima, upravljanje Jedinstvenim računom trezora, Glavnom knjigom trezora i informacijskim sustavima. Revizija nije obuhvatila Izvješće o međunarodnim obvezama Bosne i Hercegovine za 2007. godinu, što je predmet posebne revizije o servisiranju vanjskog duga.
- 1.4. Revizija je na temelju uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potvrđuju iznose u Izvješću o proračunu, ocjenu računovodstvenih načela korištenih pri sastavljanju izvješća, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva pri sastavljanju izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sustava internih kontrola.

Smatramo kako revizija koju smo obavili pruža razuman temelj za davanje našeg mišljenja.

- 1.5. Na temelju izvršene revizije Izvješća o proračunu utvrdili smo sljedeće:

- Ranije preporuke na osnovu izvršene revizije Izvješća o proračunu za 2006. godinu nisu bile u cijelosti realizirane tijekom 2007. godine (točka 2. Izvješća);
- Sustav planiranja proračuna na nivou institucija Bosne i Hercegovine nije bio značajnije unaprijeđen (točka 3.1. Izvješća);
- Realizacija proračuna nije sustavno uređena donošenjem jedinstvenih pravila i standarda potrošnje (točka 3.2. Izvješća);
- Funkcija odgovarajućih analiza i nadzora nad izvršenjem proračuna i dalje nedostaje u Ministarstvu (točka 3.3. Izvješća);
- Ministarstvo nije putem javnog tržišnog natjecanja izvršilo izbor komercijalnih banaka za obavljanje poslova platnog prometa suglasno Zakonu o javnim nabavama i Zakonu o financiranju institucija Bosne i Hercegovine (točka 3.4. Izvješća);
- Unos obveza 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 izvješća i necjelovita finansijska izvješća proračunskih korisnika (točka 3.5. Izvješća);



- Informacijski sustav Ministarstva nije unaprijeđen u odnosu na prethodnu godinu, a usluge implementacije i održavanja softvera nisu obnovljene sukladno pravilima javnih nabava (točka 3.6. i 3.6.1. Izvješća);
- Pojedinačne bilančne pozicije u Zbirnoj bilanci stanja nisu obrazložene u tekstualnom dijelu Izvješća o proračunu (točka 4.1. Izvješća);
- Ukupni prihodi proračuna po Izvješću o proračunu nisu usuglašeni sa prihodima iskazanim u Glavnoj knjizi trezora sa 31.12.2007. godine (točka 4.2. Izvješća);
- Namjenski prihodi od donacija nisu pod punom kontrolom Ministarstva (točka 4.2.1. Izvješća);
- Ukupni rashodi proračuna po Izvješću o proračunu nisu usuglašeni sa rashodima iskazanim u Glavnoj knjizi trezora sa 31.12.2007. godine (točka 4.3. Izvješća);
- Transferi za projektnu dokumentaciju za koridor Vc u iznosu 3.447.544 KM nisu iskazani u Glavnoj knjizi i Izvješću o proračunu na kapitalnim izdacima i izvorima sredstava (točka 4.3.1. Izvješća), a kao posljedica toga iskazana je veća razlika prihoda nad rashodima za isti iznos (točka 4.4. Izvješća).

Prema našem mišljenju, osim za gore navedene efekte, Izvješće o izvršenju proračuna 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 sukladno je Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine.

Sarajevo, rujan 2008. godine

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Sažetak

Ministarstvo je u odnosu na 2006. godinu u pojedinim segmentima unaprijedilo poslovanje vezano za sustav proračuna i sustav trezorskog poslovanja, što je naznačeno u realiziranim preporukama i preporukama koje su u tijeku realizacije. Međutim, i dalje nije postignut zadovoljavajući napredak u okviru planiranja i izvršenja proračuna i trezorskog poslovanja što je posljedica nedostatka potrebnih kadrova i nedovoljno definiranih razgraničenja odgovornosti između proračunskih korisnika i Ministarstva. Tako su još uvijek prisutni problemi u sustavu planiranja proračuna što kao posljedicu ima i dalje česta prestrukturiranja proračuna pred kraj proračunske godine. Također, izvršenje, odnosno realizacija proračuna proračunskih korisnika nije pod punom kontrolom Ministarstva zbog nedostatka jedinstvenih pravila i standarda potrošnje. Još uvijek se ne vrše obvezujuće kvalitetne analize izvršenja proračuna, a nisu dostignuti naročiti pomaci u dijelu izvješćivanja i nadzora nad proračunom. Sustav 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 izvješća i kašnjenja u predaji pojedinačnih izvješća proračunskih korisnika.

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

Na kraju, premda su financijska izvješća o izvršenju proračuna sačinjena sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju i Zakonu o financiranju institucija BiH, mišljenja smo kako se ova izvješća mogu poboljšati u dijelu detaljnijih obrazloženja bilančnih pozicija i financijskog položaja na ukupnoj razini institucija BiH, da se može osigurati usuglašenost izvješća sa Glavnom knjigom trezora i da raspodjela viška prihoda nad rashodima proračuna bude točno iskazana u poslovnim knjigama i jasno obrazložena u Izvješću o proračunu. Konstatirali 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 Izvješća o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2006. godinu i sačinila Izvješće o reviziji za 2006. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Ministarstva vezano za proračun institucija BiH i trezorsko poslovanje, te je rukovodstvu predloženo da te nepravilnosti razmotri i poduzmu određene aktivnosti na otklanjanju istih.

Ministarstvo je u propisanom roku od 60 dana sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavilo odgovor o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identificirane u Izvješću o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna za 2006. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u navedenom izvješću, kao i uvidom u realizirane aktivnosti radi nadilaženja nepravilnosti koje su identificirane u revizijskom izvješću 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 realiziranih preporuka, preporuka koje su u fazi realizacije i preporuka po našim ranijim nalazima koje nisu implementirane:

Realizirane preporuke

- Ministarstvo je sastavilo godišnje Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH za 2007. godinu sukladno odredbama Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine i Zakona o financiranju institucija BiH;
- Sukladno ranijim preporukama revizije, u izvješću su prikazane kolone razlike između korigiranog proračuna i izvršenih rashoda tekuće godine. Također, prikazane su stavke odobrenog proračuna po Zakonu o proračunu, izmjene u dijelu prestrukturiranja i tekućih rezervi i konačni korigirani proračun. Prikazan je indeks izvršenja proračuna za tekuću godinu u odnosu na korigirani ukupni proračun (ranije iskazivano u odnosu na operativni proračun);
- Izmjenama Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija BiH propisan je obrazac «Bilanca stanja» kojim je sustavno predstavljen financijski položaj na razini institucija BiH;
- U Službenom glasniku Bosne i Hercegovine objavljen je Pravilnik o financijskom izvješćivanju 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 proračuna koja se temelji na Dokumentu okvirnog proračuna;
- U većini slučajeva Ministarstvo je izvršilo usuglašavanje promjena prijedloga proračuna sa proračunskim korisnicima;
- Ministarstvo je u listopadu 2006. godine usvojilo pisane procedure za izvršavanje sistemskih transakcija plaćanja kojim je predviđeno plaćanje svih obveza proračunskih korisnika jedanput tjedno, u pravilu srijedom. U cilju učinkovitijeg i ažurnijeg izvršavanja zadataka vezanih za plaćanja koja se vrše u ime proračunskih korisnika, Ministarstvo je donijelo naputak o rasporedu i procedurama plaćanja;
- Izrađeni su naputci o izradi financijskih izvješća 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. Tijekom 2007. godine vršeno je zatvaranje Glavne knjige i pomoćnih knjiga na mjesečnoj osnovi;
- Ministarstvo je sačinilo mjesečne planove novčanih tijekova u 2007. godini i pratilo realizaciju istih;
- Izvršen je popis novčanih sredstava na dan 31.12.2007. godine koja se vode u okviru Jedinog računa trezora;
- Manje iskazani višak prihoda nad rashodima u iznosu 116.123 KM ukalkuliran je u fazi sačinjavanja prijedloga rasporeda ukupnog akumuliranog viška prihoda nad rashodima kada je pravljen projekcije proračuna za 2008. godinu;

Aktivnosti koje su u tijeku

- Ministarstvo je pokrenulo aktivnosti na popunjavanu upražnjenih radnih mjesta u Sektoru za proračun i Sektoru za trezorsko poslovanje. U Sektoru za proračun popunjena su četiri radna mjesta. U tijeku je popunjavanje radnih mjesta u Sektoru za trezorsko poslovanje – Odsjek za upravljanje JRT. Sredinom 2007. godine djelomično je popunjen i Odsjek za poslove Državnog fonda sukladno Strategiji za provedbu decentraliziranog sustava

pomoći EU u Bosni i Hercegovini. Također, izvršeno je djelomično popunjavanje u Odsjeku za upravljanje programima i projektima pomoći EU sa šest novouposlenih;

- Funkcija interne revizije i nadzora nad izvršenjem proračuna nije bila uspostavljena u 2007. godini. Međutim, Ministarstvo je svojim nuputcima i instrukcijama donijelo posebne propise za uspostavljanje sustava internih kontrola za svakog proračunskog korisnika suglasno članku 37. stavak 2. Zakona o financiranju institucija BiH. Također, tijekom 2008. godine usvojen je Zakon o internoj reviziji u institucijama BiH koji još uvijek nije implementiran, a u postupku je izrada strategije sustava internih financijskih kontrola u javnoj upravi – PIFC (Public Internal Financial Control Systems).

Preporuke koje nisu realizirane

- I dalje je prisutan problem prigodom planiranja proračuna kod proračunskih korisnika prema planiranom broju uposlenih (ili približno planiranom broju), a ne prema stvarnom broju uposlenih i realnoj dinamici upošljavanja;
- Nisu izvršena unapređenja vezana za procese analiza i nadzora nad izvršenjem proračuna zbog nedostatka stručnih kadrova;
- Prigodom predaje financijskih izvješća proračunskih korisnika nije postojala preventivna kontrola u Ministarstvu koja bi omogućila točnost svih priloga koji su propisani Pravilnikom o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine i usklađenost sa konačnim pojedinačnim izvješćima svakog proračunskog korisnika;
- Unos podataka u Glavnu knjigu bio je za pojedine proračunske korisnike produžen i nakon roka predaje konačnih financijskih izvješća što je uzrokovalo kasnije zatvaranje Glavne knjige i utjecalo na prekoračenje rokova vezano za izradu financijskih izvješća pojedinih proračunskih korisnika. Pomoćne knjige i Glavna knjiga su tako zatvorene sredinom ožujka 2008. godine;
- Konačna namjena sredstava od sukcesije po osnovu deblokiranih računa nije određena. Ministarstvo financija i trezora sukladno 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 sredstava koji se nalaze na računu za ove namjene iznosi 36.585.716 USD, a sredstva se tromjesečno oročavaju po odluci Vijeća ministara;
- Nisu definirani jasni kriteriji 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 realizirani iz pojedinačnih programa posebne namjene prema planskoj strukturi. Međutim, počevši od 01.01.2008. godine programi posebne namjene uključeni su u ekonomske kategorije proračuna po korisnicima. Tako institucije koje imaju potrebu posebnog praćenja svojih aktivnosti kao program posebne namjene trebaju u postupku izvršenja proračuna iste definirati prema određenim kriterijima. Također, svaki budući program treba biti odobren odlukom Vijeća ministara. U 2008. godini su izdane i preciznije procedure otvaranja i praćenja programa posebnih namjena;
- Nisu poduzete aktivnosti u izboru komercijalnih banaka za obavljanje poslova platnog prometa suglasno Zakonu o javnim nabavama i Zakonu o financiranju institucija Bosne i Hercegovine;
- Unapređenja informacijskog sustava Ministarstva prema našim ranijim preporukama nisu ostvarena u 2007. godini.

3. Sustav internih kontrola

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

- planiranje proračuna institucija BiH,
- izvršenje proračuna,
- analize, izvješćivanje i nadzorom nad proračunom,
- Jedinstveni račun trezora (JRT),
- Glavna knjiga trezora,
- informacijski sustav.

3.1. Planiranje proračuna

Revizija je ispitivala sustav planiranja i donošenja proračuna institucija Bosne i Hercegovine. Premda svjesni činjenice kako ovo nije jednostavan proces s obzirom da postoje određena ograničenja koja postavlja Međunarodni monetarni fond i da se na razini BiH stalno formiraju nove institucije, mišljenja smo kako se ovaj proces može cjelovitije urediti definiranjem jasnih kriterija pri planiranju proračuna.

Tijekom obavljanja naših revizija kod pojedinačnih klijenata, uočili smo da često poslovne aktivnosti proračunskih korisnika nisu bile povezane sa planiranim utroškom sredstava iz proračuna. Projekcije proračuna proračunskih korisnika svedene su u načelu na raspodjelu dodijeljenih sredstava koja predstavljaju gornju granicu iz dokumenta okvirnog proračuna, bez ikakve usporedbe sa planiranim aktivnostima i ciljevima poslovanja. Ovo je posljedica dosadašnje prakse kojom se izrada proračuna obavljala odvojeno od izrade plana i programa rada proračunskih korisnika. Naime, nacrti proračuna proračunskih 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 proračunskih korisnika. Mišljenje smo da u ovom dijelu Ministarstvo može imati značajan utjecaj na izmjenu dosadašnje prakse.

Planiranje proračuna 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 proračunskih korisnika nije izvršio realne procjene u odnosu na starost osnovnih sredstava i stvarne potrebe za pojedinim ulaganjima (npr. vozilima, računalnom opremom, itd.). Često nisu bile uzete u obzir i donacije u opremi na temelju kojih su se mogle ostvariti značajne uštede u dijelu kapitalnih ulaganja.

Dinamika upošljavanja kod većine proračunskih korisnika nije bila realna i planiranje je u načelu bilo izvršeno približno na bazi pune implementacije planiranog broja uposlenih, a ne realnoj dinamici upošljavanja. Ovo je dovelo do različitog tretmana većeg broja proračunskih korisnika i proizvelo je poteškoće prilikom izvršenja proračuna. Pojedini korisnici zbog nerealnog prikazivanja dinamike upošljavanja i uvećavanja svojih potreba imali su više prostora u odobrenom proračunu. 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 uporabu sredstava iz tekuće rezerve proračuna.

Ministarstvo nije tijekom 2007. godine u cijelosti uredilo planiranje i izvršenje brojnih Programa posebnih namjena. Proračunski korisnici su pravili plansku strukturu proračuna svakog programa koja nije unesena u ISFU sustav. Tako nije bilo omogućeno praćenja izvršenja proračuna 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 proračunskih stavki kojima su u načelu 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. Tijekom 2007. godine izvršena su ukupno 72 prestrukturiranja ili 26.234.596 KM. Od toga, samo u decembru 2007. godine izvršeno je 26 promjena strukture proračuna ili 11.118.994 KM. Većina prestrukturiranja u prosincu 2007. godine predstavljala je usklađivanje potrošnje sa planskom strukturom proračuna, odnosno pokriće prekoračenja na pojedinim stavkama proračuna.

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

S tim u svezi ponovno predlažemo da se postojeći propisi koji uređuju ovo područje izmjene u dijelu koji se odnosi na procedure za odobravanje prestrukturiranja proračuna, kao i i da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine pravovremeno razmatra i usvaja te promjene. Treba razmotriti eventualnu primjenu rebalansa proračuna kao kategorije kojom se povećava transparentnost izmjena proračuna.

Također, preporučamo da Ministarstvo poduzme određene aktivnosti na unapređenju procesa planiranja proračuna, i to:

- ***sačini precizne i obvezujuće instrukcije za izradu prijedloga proračuna koje će biti povezane sa poslovnim aktivnostima i ciljevima poslovanja proračunskih korisnika;***
- ***planiranje kapitalnih izdataka realizira sukladno 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;***
- ***projiciranje proračuna na bazi stvarnog broja uposlenih uz objektivnu dinamiku budućih upošljavanja. Razmotriti mogućnost da se u Proračunu institucija BiH planiraju rezerviranja za nova upošljavanja, čime bi se smanjila mogućnost proračunskim korisnicima da prekomjernu potrošnju na pojedinim pozicijama pokrivaju prestrukturiranjima sa pozicije plaća i naknada,***
- ***planiranje proračuna programa posebnih namjena na način koji će omogućiti da se nakon utvrđivanja detaljne strukture proračuna programa omogući praćenje izvršenja programa u odnosu na planiranu strukturu programa;***
- ***da se u svim slučajevima prestrukturiranja proračuna i odobravanja tekućih rezervi prave detaljne analize promjena proračuna u tijeku godine i na kraju godine i da se osiguraju odobrenja promjena proračuna od strane višeg nivoa. Ovim bi postupak izmjene postojećeg proračuna bio više transparentan, a preraspodjele unutar proračunskih stavki svele bi se na realne okvire;***
- ***potrebno je razmotriti mogućnost detaljnijeg usvajanja strukture proračuna tako što bi proračun bio podijeljen na više analitičkih stavki i ograničen na pojedinim stavkama u pogledu prestrukturiranja;***
- ***razmotriti mogućnost prijenosa određenog neutrošenog dijela proračuna na kraju godine u narednu proračunsku godinu (osim višegodišnjih ulaganja), što bi imalo utjecaja na smanjenje potrošnje na kraju godine.***

3.2. Izvršenje proračuna

Tijekom pojedinačno izvršenih revizija uočili smo određene nepravilnosti koje su uzrokovane nedostatkom jedinstvenih pravila potrošnje i nedovoljno definiranim odgovornostima kod realizacije proračuna između proračunskih korisnika i Ministarstva. Uočili smo sljedeće:

- okviri potrošnje ili standardi potrošnje za pojedine kategorije rashoda nisu definirani. Proračunski korisnici donose različita pravila o rashodima iz proračuna tako da je trošenje pojedinih stavki proračuna prepušteno procjeni svakog proračunskog korisnika. Npr. različita su odobrenja tko 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, kriteriji za rad po ugovorima o djelu ili povremenim poslovima nisu uopće definirani, prava na korištenje dnevnog tiska nisu utvrđena, specifični vidovi potrošnje, npr. odijela, kolektivno osiguranje, isplate za blag dane, darove, itd., nisu definirani;
- kod stvaranja obveza i realizacije rashoda, najveća odgovornost za stvaranje obveza vezana je za proračunske korisnike, dok plaćanje obveza predstavlja odgovornost Ministarstva. Na taj način, većina obveza koje proračunski korisnici unesu u sustav trezorskog poslovanja (ISFU sustav) bude i plaćena u određenom vremenu. S obzirom da je Ministarstvo odgovorno za upravljanje javnim sredstvima, isto može svojim uputama, smjernicama i instrukcijama prema proračunskim korisnicima u vezi stvaranja obveza preuzeti dio odgovornosti i tako ujednačiti i standardizirati određene vidove potrošnje. Mišljenja smo i da unos pojedinih obveza za plaćanje koje unose proračunski korisnici može biti stavljen pod određeni nadzor u Ministarstvu, tako da Ministarstvo ne bude samo servis za plaćanje obveza, već i određeni kontrolor stvorenih obveza;

Preporučujemo donošenje jedinstvenih pravila potrošnje za više vrsta rashoda i jasno razgraničenje odgovornosti između proračunskih korisnika i Ministarstva u dijelu izvršenja proračuna.

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

Privitak – Analitički pregled ukupnih rashoda ostvarenih na razini institucija BiH za 2007. godinu

3.3. Analize, izvješćivanje i nadzor nad proračunom

Utvrdili smo da u Ministarstvu i dalje nedostaju funkcije odgovarajućih analiza i nadzora nad izvršenjem proračuna. Rashodi na kojima se mogu postići uštede još uvijek nisu jedinstveno, sustavno regulirani na razini institucija BiH. Također, nisu vršene usporedne analize troškova po korisnicima na godišnjoj razini u odnosu na broj uposlenih, analize izvršenja proračuna na pojedinim kategorijama (npr. kapitalni izdaci i pojedini programi), analize povećanja ili smanjenja pojedinih rashoda, i drugo. Konstatirali smo da je ovo posljedica nedovoljnog broja uposlenih u Odsjeku za izvršenje proračuna, ali i nedostatka tzv. standarda potrošnje kojima bi se definirali okviri potrošnje za pojedine kategorije rashoda.

Uočili smo kako su pojedine analize rađene selektivno, npr. na zahtjev Vijeća ministara ili Parlamentarne skupština BiH. Tako je u 2007. godini u skladu sa zaključkom Zatsupničkog 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 proračunskih korisnika. Najkarakterističniji primjer su izdaci za kolektivno osiguranje zaposlenih i naknade za 8. ožujka, naknada za rad u povjerenstvima kod kojih je pojedinim institucijama odobreno plaćanje ovih izdataka na teret proračunskih sredstava, a drugima nije.

Nisu učinjeni značajni pomaci i kada je u pitanju metodologija godišnjeg izvješćivanja proračunskih korisnika. Naime, još uvijek ne postoji obveza istovremenog, objedinjenog izvješćivanja o finansijskom poslovanju i izvješćivanju o poslovnim aktivnosti, ostvarenim ciljevima poslovanja, i sl.

Utvdili smo kako Ministarstvo nije pratilo realizaciju aktivnosti u svezi sa Instrukcijom za razvoj i održavanje sustava internih kontrola kroz Akcijski plan za uspostavljanje i realizaciju internih kontrola u institucijama BiH koji je dostavljen svim institucijama 08.03.2005. godine. Potrebna su daljnja unapređenja ovog sustava koja se trebaju temeljiti na ukupnom razvoju sustava internih finansijskih kontrola u javnoj upravi – PIFC (Public Internal Financial Control Systems). Ministarstvo još uvijek nije zaokružilo ovakav sustav internih kontrola koji podrazumijeva implementaciju interne revizije i formiranje Centralne harmonizacijske jedinice u Ministarstvu.

Preporučamo Ministarstvu poduzimanje određenih aktivnosti na unapređenju procesa analiza, izvješćivanja i nadzora nad proračunom i to:

- ***redovno vršiti usporedne analize troškova po korisnicima na godišnjoj razini u odnosu na broj uposlenih, analize izvršenja i proračuna na pojedinim kategorijama, analize povećanja ili smanjenja pojedinih rashoda, usporedne analize sa drugim proračunskim korisnicima, itd.;***
- ***potrebno je ubrzati aktivnosti u vezi sa popunom upražnjenih radnih mjesta sukladno novoj sistematizaciji, čime će se stvoriti pretpostavke za značajnije pomake i poboljšanja u ovoj oblasti;***
- ***izmijeniti metodologiju godišnjeg izvješćivanja kod proračunskih korisnika na način koji će osigurati paralelno izvješćivanje o finansijskom poslovanju i poslovnim aktivnostima. Izvješće o radu mora biti sastavni dio finansijskog izvješća, kako bi se sagledali ostvareni ciljevi poslovanja;***
- ***konačno implementirati Zakon o internoj reviziji u institucijama BiH i zaokružiti sustav internih finansijskih kontrola u javnoj upravi – PIFC (Public Internal Financial Control Systems)***

3.4. Jedinstveni račun trezora

Jedinstven račun Trezora predstavlja sustav 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 proračunska sredstva i evidentiraju u sustavu 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 inozemstvu. Navedeni ugovori zaključeni su u razdoblju od 2001.do 2003. godine.

Ured za reviziju je u svom prethodnom izvješću konstatirao da su ugovori sa poslovnim bankama zaključeni prije stupanja na snagu Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine i Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine, te da je Ministarstvo financija 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 Jedinственном računu trezora, a koja nisu u danom momentu potrebna za proračunske namjene. Takav način investiranja predviđen je člankom 3. Zakona o trezoru institucija Bosne i Hercegovine. Međutim, člankom 31. Zakona o financiranju 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». Sukladno navedenom, vidljivo je da propisi koji uređuju trezorsko poslovanje u dijelu investiranja slobodnih proračunskih sredstava na različit način tretiraju navedenu oblast.

U našem prethodnom izvješću sugerirano je da Ministarstvo pokrene proceduru usklađivanja odredbi Zakona o trezoru institucija BiH i Zakona o financiranju institucija BiH vezano za investiranje slobodnih proračunskih sredstava, kako bi se otklonile nedoumice koji od navedenih propisa treba primjenjivati u praksi. Prema članku 3, točka 5. Zakona o trezoru, Ministarstvo može plasirati bilo koji iznos sredstava sa Jedinственного računa trezora koji nije potreban za izvršenje proračuna. Plasmani se vrše samo preko Centralne banke Bosne i Hercegovine u cilju povećanja sredstava proračuna. Sukladno članku 3. Zakona o financiranju, Ministarstvo financija i trezora je nadležno za koordinaciju aktivnosti kako bi se osigurala proračunska sredstva i investicije javnih sredstava, a prema odredbama IV. poglavlja istog zakona.

Potrebno je provesti aktivnosti na izmjeni i prilagođavanju normativnih rješenja u području ulaganja javnih sredstava i osigurati javno tržišno natjecanje suglasno novim zakonskim rješenjima (Zakonu o javnim nabavama Bosne i Hercegovine i Zakonu o financiranju institucija Bosne i Hercegovine).

3.4.1. Popis novčanih sredstva

Revizija je ispitivala stanja novčanih sredstva na računima koji se vode u okviru Jedinственного 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 povjerenstvo za popis novčanih sredstava na Jedinственном računu trezora. Povjerenstvo je izvršilo 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 Jedinственном računu trezora u iznosu od 408.764.989 KM. Uvidom u spomenuti zapisnik utvrđeno je da komisija nije izvršila popis i savršenje stanja novčanih sredstava na računima veleposlanstava i diplomatsko-konzularnih predstavništava, projekta UNHCR-a, te na transakcijskim računima za koje je mjerodavna Regulatorna agencija za komunikacije. Stav povjerenstva po navedenom pitanju je da popis po spomenutim računima treba izvršiti mjerodavna institucija koja daje nalog za evidentiranje poslovnih promjena, u konkretnom slučaju, Ministarstvo vanjskih poslova BiH za veleposlanstva i diplomatsko-konzularna predstavništva, Ministarstvo za ljudske prava i izbjeglice BiH za projekt UNHCR-a i Regulatorna agencija za komunikacije BiH za račune kojima ona raspolaže. Također, Ministarstvo nije izvršilo popis gotovog novca u blagajnama kod proračunskih korisnika. Povjerenstvo za popis konstatiralo je da nije bilo moguće popisati stanje gotovine u blagajnama zbog decentraliziranog sustava, 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 mjerodavno za upravljanje Jedinственным računom trezora, a proračunski korisnici nisu ovlašteni upravljati Jedinственным računom trezora, osim sukladno izričitim nalogima Ministarstva suglasno stavku (6) članka 25. Zakona o financiranju 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 veleposlanstava 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 poštovale krajnji rok unosa podataka u Glavnu knjigu trezora, te da je vršen unos obveza 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, Tužiteljstvo, Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, projekt UNHCR, Komisija za imovinske zahtjeve, Institut za nestale osobe, Ministarstvo financija 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 projekt, Direkcija za civilno zrakoplovstvo, 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 neizravno oporezivanje.

Također, ustanovljeno je da su pojedine institucije vršile unos i nakon zakonskog roka za dostavu finansijskih izvješća, 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 definiranog roka.

Revizija je svojim postupcima obuhvatila snimanje ISFU putem kojeg se generiraju 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. Konstatirali smo da je napravljen određen napredak u odnosu na prethodne godine (za prethodnu godinu zatvaranja su vršena u maju tekuće godine za prethodnu godinu). Međutim, sva kašnjenja imaju utjecaja na ažurnost računovodstvenih promjena i točnost i blagovremenost podnošenja konačnih finansijskih izvješća proračunskih korisnika.

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

Prigodom predaje godišnjih izvješća nije postojala kontrola Ministarstva u smislu kompletnosti i ispravnosti izvješća kako je propisano Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju i Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za razdoblje od 01.01.-31.12.2007. godine koju je Ministarstvo uputilo svim proračunskim korisnicima. Ustanovljeno je kako je Ministarstvo nakon prijema godišnjih izvješća vršilo ove kontrole u pojedinim institucijama tako što je vraćalo ova izvješća radi dopuna ili određenih ispravaka. Prema izjavama odgovornih osoba korekcije su se uglavnom odnosile na dostavu širih i detaljnijih analiza izvršenja proračuna, odnosno obrazloženja odstupanja izvršenog od odobrenog proračuna, dostave informacije o sustavu internih kontrola i korektivnim radnjama poduzetim po preporukama revizije. Također, kod većine korisnika pregled dinamike zapošljavanja nije bio sačinjen ispravno, a većina korisnika nije ispravno potpisala sve obrasce godišnjeg finansijskog izvješća. Ove ispravke su vršene do 25.03.2008. godine. Tako je 26 institucija dostavilo korigirana finansijska izvješća, i to: Agencija za rad i zapošljavanje, Agencija za nadzor nad tržištem, Institut za akreditiranje, 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 neizravno oporezivanje, Ured za veterinarstvo, Agencija za promociju inozemnih investicija - FIPA, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Generalno tajništvo Vijeća ministara,

Ombudsman za ljudska prava, Pravobraniteljstvo, Tužiteljstvo, 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 izvješća proračunskih korisnika i Izvješća o izvršenju proračuna koje je sačinilo Ministarstvo za svakog proračunskog korisnika, ustanovio određena neslaganja koja se uglavnom odnose na nepotpune podatke u finansijskim izvješćima proračunskih korisnika u odnosu na konačne podatke Ministarstva, što je posljedica unosa podataka u Glavnu knjigu trezora kada su finansijska izvješća već predana.

Navedeno ukazuje kako još uvijek ne postoji adekvatna kontrola finansijskih izvješća proračunskih korisnika od strane Ministarstva, kao i da nedostaju jasni naputci za sačinjavanje finansijskih izvješća, posebno kod programa posebnih namjena koji se financiraju iz donatorskih sredstava. Mišljenja smo kako bi Ministarstvo trebalo donijeti precizne instrukcije u kojima bi se definirali 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 obveza nakon definiranog roka ne može vršiti bez odobrenja Ministarstva i uvida u dokumentaciju na temelju koje se namjerava izvršiti knjiženje.

Preporučamo Ministarstvu poduzimanje odgovarajućih aktivnosti vezano za ažurnost unošenja podataka u Glavnu knjigu i pomoćne knjige što bi omogućilo poštivanje propisanih rokova predaje finansijskih izvješća, a posebice 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 definira rok zatvaranja Glavne knjige i izvršenja zaključnog knjiženja.**

3.6. Informacijski sustav

Revizijom informacijskog sustava Ministarstva utvrdili smo da nije implementirana većina preporuka koje su bile naznačene u prošlogodišnjem izvješću, osim što je osigurana puna uposlenost u Odsjeku za upravljanje informacijskim sustavom prema planiranoj sistematizaciji.

Sagledavanjem postojećeg stanja i imajući u vidu nerealizirane preporuke iz prethodnog izvješća, Ured za reviziju ponovo daje sljedeće preporuke u cilju povećanja učinkovitosti informacijskog sustava Ministarstva:

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

- **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 sinkronizirano kreiranje rezervnih kopija podataka sa radnih stanica na serveru. Planirati periodično kreiranje rezervnih kopija na serveru i testiranje ispravnosti istih uz propisane procedure. Dokumentirati navedeni proces implementacije.**

3.6.1. Usluge održavanja softvera

Utvdili smo da se ove usluge realiziraju 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 angažiran je dobavljač „Ocean d.o.o“ prema Ugovoru iz 2004. godine. Kod nabave licenci za uporabu softverskih proizvoda također je angažiran 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 poduzimanje odgovarajućih aktivnosti vezanih za implementaciju, podršku i nabavu licenci za aplikativni softver kao i za obuku zaposlenika.

S tim u svezi Ministarstvo treba poduzeti sljedeće:

- **izvršiti analizu kvalitete i funkcionalnosti postojećeg aplikativnog softvera. Na temelju toga sagledati sve eventualne dodatne zahtjeve po pitanju softvera, koji bi obuhvatili neophodne izmjene na postojećoj aplikaciji, ili cjelovito 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 definirani period, nakon provedene procedure nabava sukladno Zakonu o javnim nabavama.**

4. Financijska izvješća

Ministarstvo je sastavilo godišnje Izvješće o proračunu koji daje podatke o finansijskom položaju i ostvarenim prihodima i rashodima ukupnog proračuna za sve institucije Bosne i Hercegovine i prikazuje ukupno stanje planiranih i realiziranih prihoda i rashoda svih proračunskih korisnika. Izvješće je sačinjeno na temelju podataka koje su proračunski korisnici unosili putem Informacijskog sustava finansijskog upravljanja (ISFU) u Glavnu knjigu trezora i podataka koji se izravno izvršavaju u Ministarstvu (izravni transferi, namjenska rezerviranja i druge obveze utvrđene Proračunom institucija Bosne i Hercegovine za 2007. godinu).

Stoga, godišnje izvješće o proračunu predstavlja zbroj podataka koje su proračunski korisnici unijeli u Glavnu knjigu trezora (što predstavlja odgovornost proračunskih korisnika), kao i podataka koji se direktno unose u Glavnu knjigu od strane Ministarstva (što predstavlja odgovornost Ministarstva).

Revizija je pregledala finansijska izvješća koja su sadržana u Izvješću o proračunu, i to:

- Zbirnu bilancu stanja,
- Zbirnu bilancu prihoda po izvorima i namjenama,
- Zbirnu bilancu rashoda po ekonomskim kategorijama,
- Godišnji iskaz o izvršenju proračuna

4.1. Zbirna bilanca stanja

Bilanca stanja predstavlja sustavni pregled imovine, obveza i drugih izvora na dan izvješćivanja. Najveći dio odgovornosti i udio u kreiranju (knjiženju) većine bilančnih pozicija imaju proračunski korisnici, tako da Bilanca stanja prikazana u Izvješću o izvršenju proračuna predstavlja Zbirnu bilancu stanja na dan 31.12.2007. godine na razini institucija BiH.

Na temelju izvršenih pojedinačnih revizija za 2007. godinu kod proračunskih korisnika konstatirali smo određena odstupanja koja su imala direktan utjecaj na zbrinu bilancu stanja na dan 31.12.2007. godine koji je prikazan u godišnjem Izvješću o izvršenju proračuna za 2007. godinu. Tako smo konstatirali da u pojedinim slučajevima nije bilo izvršeno usuglašavanje stvarnog stanja utvrđenog popisom na dan 31.12.2007. godine sa iskazanim knjigovodstvenim stanjem u Glavnoj knjizi trezora ili da nije iskazana točna vrijednost pojedinačnih bilančnih pozicija. Navedeno se odnosi na sljedeće:

- Ministarstvo vanjskih poslova BiH nije riješilo stavke konstatirane popisom koje se odnose na razlike na prijelaznim računima novčanih sredstava određenih DKP-a, interne financijske obveze i potraživanja i neizmirene obveze i potraživanja iz ranijeg perioda. Ovo je stalna aktivnost Ministarstva vanjskih poslova koja traje do konačnog korigiranja svih stanja u Glavnoj knjizi trezora;
- Direkcija za implementaciju projekta CIPS nije izvršila vrijednosno evidentiranje nepersonaliziranih kartica (osobnih karata, vozačkih dozvola i osobnih karata za strance) u Glavnoj knjizi trezora na poziciji «zalihe materijala». Time nije omogućeno vrijednosno evidentiranje promjena tijekom godine vezano za nabavu 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 spomenutih kartica koje su prigodom ranijih nabava 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 financijskim izvješćima na dan 31.12.2007. godine, a koja je konstatirana popisom kao višak sredstava. Sugerirano je Direkciji da izvrši evidentiranja u Glavnoj knjizi trezora;
- Ministarstvo financija i trezora BiH (kao proračunski 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. Poduzete su mjere da se ova nepravilnost otkloni;
- Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH nije izvršilo obračun amortizacije za stalna sredstva koja su nabavljena tijekom godine. Ukupan iznos neobračunate amortizacije iznosi 9.527 KM, tako da su po tom osnovu precijenjena osnovna sredstva i izvori sredstava za isti iznos. Sugerirano je da se izvrše korekcije knjiženja;
- Uprava za neizravno oporezivanje BiH nije okončala popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava, kao i prijenos imovinskih prava i plan za razmatranje dugova i obveza 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 duže razdoblje i neizvjesno je kada će ona biti ispravljena;
- Ured za veterinarstvo BiH utvrdio je manjak opreme po popisu, a kako ista nije zadužena, popisno povjerenstvo predložilo je da se utvrđeni manjak rashoduje na teret Ureda. Osim navedenog, nije u cijelosti uređeno pitanje vođenja evidencija o tiskanim, potrebnim i izdanim certifikatima;
- Institut za nestale osobe BiH podcijenio je nabavnu vrijednost stalnih sredstava i izvora sredstava za vrijednost donirane opreme od strane ICRC koja nije evidentirana u poslovnim knjigama i financijskim izvješćima na dan 31.12.2007. godine. Također, u poslovnim knjigama i financijskim izvješćima na dan 31.12.2007.godine nije evidentirana vrijednost novčane donacije Vlade Islanda u iznosu od 59.066 KM;

- Ministarstvo obrane BiH nije evidentiralo obveze 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 djelatnih vojnih osoba. Pored navedenog, konstatirano je da popis sredstava i izvora sredstava nije u cijelosti izvršen sukladno propisima koji reguliraju ovo područje i da u cijelosti nije riješeno pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja, te da su ova neriješena pitanja imala utjecaja 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 nabavu jednog automobila u iznosu od 61.659 KM, u skladu sa računovodstvenim načelom modificiranog 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 utjecaja na Zbirnu bilancu stanja koja je iskazana u Izvješću o izvršenju proračuna za 2007. godinu odnosi se na proračunske korisnike.

Međutim, uočili smo da zbirne bilančne pozicije u godišnjem izvješću koje ustvari predstavljaju financijski položaj na nivou institucija BiH, nisu pojedinačno obrazložene u tekstualnom dijelu Izvješća o izvršenju proračuna za 2007. godinu. (npr. podaci o novčanim sredstvima, pojedinim obvezama, itd.). Stoga, preporučamo da Ministarstvo detaljnije tekstualno opiše sve proračunske pozicije u tzv. «notama uz financijska izvješća» i time pruži cjelovitije podatke korisnicima izvješća u pogledu ukupne imovine, novčanih sredstava i obveza na razini institucija BiH.

4.2. Zbirna bilanca prihoda po izvorima i namjenama

Pregledom navedenih izvješća utvrđeno je da Zbirna bilanca prihoda u Izvješću o izvršenju proračuna nije usuglašena 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 sustavu Glavne knjige trezora, s obzirom da se evidentiranje financijskih transakcija ovih institucija ne vrši putem ISFU sustava, već se evidencije vode kod proračunskih korisnika. Također, prihodi Fonda za povratak knjiženi su u Glavnoj knjizi trezora, ali nisu prikazani u Izvješću o izvršenju proračuna, jer se prema izjavama odgovornih osoba u Ministarstvu prihodi Fonda za povratak ne tretiraju kao prihodi proračuna institucija BiH.

Pregled razlike prihoda između podataka iz Glavne knjige i Izvješća o izvršenju proračuna

Prihodi iskazani u Glavnoj knjizi	791.881.431 KM
Prihodi UNDP (BH MAC)- izvješće BH MAC-a	+ 964.696 KM
Prihodi Državne regulatorne komisije za el.energiju – izvješće DERK	+ 1.354.453 KM
Prihodi Fonda za povratak	- 8.650.000 KM
Prihodi iskazani u Izvješću o proračunu	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 sustavom. U drugom slučaju, u izvješću su izostavljeni prihodi Fonda za povratak, iako su oni kao takvi knjiženi u Glavnoj knjizi. Mišljenja smo da u narednom razdoblju Ministarstvo mora težiti usuglašavanju Glavne knjige sa Izvješćem o izvršenju proračuna.

S tim u vezi preporučamo poduzimanje mjera da se BH MAC i DERK uvežu u ISFU sustav čime bi se osigurala usuglašenost prihoda.

Također, Bilanca prihoda treba obuhvaćati 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 pouzdanje evidentiranja ovih prihoda.

4.2.1. Namjenski prihodi - donacije

Ministarstvo je u Izvješću o proračunu (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 temelju zahtjeva proračunskih korisnika s obzirom da Ministarstvo nema u svojoj dokumentaciji ugovore koje korisnici zaključuju sa donatorima, niti točne podatke o uplaćenim donacijama. Tako je briga u vezi ovih neutrošenih sredstava prepuštena korisnicima, što predstavlja slabost internih kontrola ovog procesa. Naime, proračunski 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 proračuna koji je o ovome obaviješten tek kada proračunski korisnik dostavi zahtjev za otvaranje programa posebne namjene i otvaranje operativnog proračuna.

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.

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

4.3. Zbirna bilanca rashoda po ekonomskim kategorijama

Pregledom navedenih izvješća utvrđeno je da Zbirna bilanca rashoda u Izvješću o izvršenju proračuna nije usuglašena 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 sustavu Glavne knjige trezora, s obzirom da se evidentiranje financijskih transakcija ovih institucija ne vrši putem ISFU sustava, već se evidencije vode kod proračunskih korisnika. Također, rashodi Fonda za povratak knjiženi su u Glavnoj knjizi trezora, ali nisu prikazani u Izvješću o izvršenju proračuna, jer se prema izjavama odgovornih osoba u Ministarstvu rashodi Fonda za povratak ne tretiraju kao rashodi proračuna institucija BiH.

Pregled razlike rashoda između podataka iz Glavne knjige i Izvješća o izvršenju proračuna

Rashodi iskazani u Glavnoj knjizi	713.846.097 KM
Rashodi UNDP(BH MAC) - izvješće BH MAC-a	+ 964.696 KM
Rashodi Državne regulatorne komisije za el.energiju – izvješće DERK	+ 1.575.507 KM
Rashodi Fonda za povratak	- 15.279.441 KM
Rashodi fonda za povratak - proračun institucija BiH	+ 1.420.000 KM
Rashodi iskazani po Izvješću o proračunu	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 sustavom. U drugom slučaju, u Izvješću su izostavljeni rashodi Fonda za povratak, iako su oni kao takvi knjiženi u Glavnoj knjizi. Mišljenja smo da u narednom periodu Ministarstvo mora težiti usuglašavanju Glavne knjige sa Izvješćem o izvršenju proračuna.

S tim u svezi preporučamo poduzimanje mjera da se BH MAC i DERK uvežu u ISFU sustav čime bi se osigurala usuglašenost rashoda.

Također, Bilanca rashoda treba obuhvaćati 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 obveza prema ugovaračima na temelju 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 Izvješća 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 proračunskim korisnicima, projektima i ekonomskim kategorijama – Obrasci 6/1 nije točan za navedeni iznos. Ovo također ima utjecaja na Godišnji iskaz o izvršenju proračuna za 2007. godinu, odnosno na razliku viška prihoda nad rashodima, koju treba umanjiti za navedeni iznos.

4.4. Godišnji iskaz o izvršenju proračuna

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

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

Kao posljedica toga što Zbirna bilanca prihoda i Zbirna bilanca rashoda nisu u cijelosti sačinjene na temelju podataka iz Glavne knjige (sadrže podatke iz Glavne knjige i podatke iz izvješća proračunskih korisnika), iskazani višak prihoda nad rashodima u Bilanci stanja iznosi **78.035.334 KM**, dok je u Izvješću o proračunu 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.	Izvješće o proračunu	785.550.580	702.526.859	83.023.721

Smatramo da je ovako svođenje viška prihoda nad rashodima pravilno u uvjetima kada nije osigurana usklađenost Izvješća o proračunu sa Glavnom knjigom. Međutim, napomenuli smo da Ministarstvo mora težiti usklađivanju Glavne knjige trezora sa Izvješćem o proračunu, jer ovakav način izvješćivanja nije u skladu sa računovodstvenim pravilima i načelima i ne osigurava u cijelosti točnost, pouzdanost i razumljivost financijskih izvješća.



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

Tijekom 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 nabavu stalnih sredstava u obliku prava po osnovu transfera za projektnu dokumentaciju za koridor Vc (*detaljnije točka 4.3.1. Izvješća 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 izvješća o proračunu i na osnovu utvrđene razlike u postupku revizije, raspoloživi višak prihoda nad rashodima trebao je biti prikazan na sljedeći način:

R.br.	Opis	Po izvješću- 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 proračunskim korisnicima za: neutrošena donirana sredstva, realizirane višegodišnje kapitalne projekte	5.704.316	5.917.394
4.	Rezerviranje za interventno financiranje stanja u Srebrenici		9.998.636
III.	Tekuća rezerva Proračuna institucija BiH za narednu godinu (I - II)	43.319.405	29.660.147

Preporučujemo vršenje odgovarajućih korektivnih knjiženja u Glavnoj knjizi trezora i osiguravanje cjelovite evidencija svih prihoda i rashoda i rasporeda viška prihoda nad rashodima. Potrebno je izvršiti sljedeće korekcije u Izvješću o proračunu 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 izvješća 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 izvješća o obavljenoj reviziji. Po našoj procjeni, Ministarstvo nije dostavilo nove dokaze i činjenice koje bi uticale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvješća o reviziji. Po tom osnovu ovo izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

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

Sarajevo, rujan 2008. godine

GLAVNI REVIZOR

M.P.

Milenko Šego