



Број:

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

**ИЗВЈЕШТАЈА О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2006. ГОДИНУ**

Сарајево, јул 2007. године



САДРЖАЈ

I.	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II.	РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке по претходном извјештају	4
3.	Налази и препоруке	6
3.1.	Систем интерних контрола	6
3.2.	Финансијски извјештаји	6
3.3.	Планирање буџета институција БиХ	8
3.4.	Анализе, извјештавање и надзор над буџетом БиХ	9
3.5.	Јединствени рачун трезора	10
3.6.	Информациони систем финансијског управљања (ИСФУ)	11
3.7.	Вишак прихода над расходима	12
3.8.	Попис новчаних средстава	15
3.9.	Информациони систем Министарства финансија и трезора БиХ	15
4.	Кореспонденција	17
5.	Резиме	17

Прилог 1: Табела 1 - «Биланс прихода по изворима и намјенама»

Прилог 2: Табела 2 - «Збирни биланс расхода по економским категоријама»

Прилог 3: Коментари на Нацрт Извјештаја број: 01-05-16-3715/07 од 19.09.2007. године

Прилог 4: Одговор на коментаре број: 01-16-1-621-2/07 од 01.10.2007. године



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2006. годину (у даљем тексту: Извјештај) сачињеног од стране Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Министарство).

- 1.1. Руководство Министарства је одговорно за Извјештај, за поступање у складу са законима и прописима и успостављање ефикасног система интерних контрола. Наша одговорност је да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.2. Законски основ ревизије садржан је у одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине («Сл. гласник БиХ» број: 12/06). Ревизију смо извршили у складу са ревизијским стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција – INTOSAI («Сл. гласник БиХ» број: 15/01). Ови стандарди захтјевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да је Извјештај састављен у складу са важећом законском регулативом и примјењивим рачуноводственим стандардима и да представља тачан и истинит приказ пословања. Ревизија оцјењује и поузданост система интерних контрола којим се осигурава примјена закона и прописа, заштита имовине и поуздано извјештавање.
- 1.3. Ревизија је, на основу узорака, испитивала значајне трансакције, које потврђују износе у Извјештају, оцјену рачуноводствених начела приликом састављања Извјештаја, оцјену значајних процјена извршених од стране руководства приликом састављања Извјештаја, усаглашеност са законима и прописима и оцјену система интерних контрола. Сматрамо да ревизија коју смо обавили пружа разумну основу за давање нашег мишљења.

Према нашем мишљењу, Извјештај за 2006. годину приказује реално и објективно финансијско стање на дан 31.12.2006. године, осим за ефекте које на Извјештај могу имати позиције које се односе на слиједеће:

- Пословање Министарства уз стални ризик недостатка запослених може имати утицаја на ефикасност пословања (тачка 3.1. Извјештаја);
- Извјештај не садржи све потребне податке и информације прописане Законом о финансирању институција Босне и Херцеговине (тачка 3.2. Извјештаја);
- У Извјештају су мање приказани приходи и расходи што је за посљедицу имало мање исказивање вишка прихода над расходима за износ од 116.123 КМ (тачка 3.7. Извјештаја);
- Није извршен попис новчаних средстава на рачунима који се воде у оквиру Јединственог рачуна трезора (тачка 3.8. Извјештаја);
- Препоруке по ревизији пословања Министарства за 2005. годину нису у потпуности реализоване (тачка 2. Извјештаја);
- Недовољно поуздан систем интерних контрола у дијелу надзора над процесима планирања буџета и праћењу и извјештавању о извршењу буџета (тачка 3.3. и 3.4. Извјештаја);
- Кашњење у примјени Закона о јавним набавкама и Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине у одабиру комерцијалних банака за обављање платног промета (тачка 3.5. Извјештаја).

Сарајево, 13.07.2007. године

II РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Ревизија Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине обухвата послове Министарства везане за планирање буџета институција Босне и Херцеговине, анализе, извјештавање, интерну контролу и надзор над буџетским корисницима, управљање Јединственим рачуном трезора, Главну књигу трезора и управљање информационим системима. Министарство је саставило годишњи Извјештај о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2006. годину који даје податке о оствареним приходима и расходима укупног буџета за све институције Босне и Херцеговине и приказује укупно стање планираних и реализованих прихода и расхода свих буџетских корисника. Извјештај је сачињен на основу података које су буџетски корисници унијели путем Информационог система финансијског управљања (ИСФУ) у Главну књигу трезора и података који се директно извршавају у Министарству (директни трансфери, намјенска резервисања и друге обавезе утврђене Буџетом институција Босне и Херцеговине за 2006. годину).

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2005. годину, о чему је састављен Извјештај о ревизији, као и претходну фазу ревизије за 2006. годину о чему је путем Писма руководству Министарство обавјештено о нашим налазима. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности у пословању Министарства описане у Извјештају и Писму руководству те је руководству Министарства сугерисано да те неправилности размотри, те да подузме одређене активности на отклањању истих.

Министарство је у прописаном року од 60 дана, а у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставило Одговор о подузетим активностима ради превазилажења слабости и неправилности које су идентификоване у ревизорском извјештају за 2005. годину.

Освртом на препоруке ревизије, дате у наведеном Извјештају и датим препорукама у претходној ревизији, као и увидом у реализоване активности које су наведене у Одговору о подузетим активностима ради превазилажења неправилности које су идентификоване у ревизорском извјештају за 2005. годину утврдили смо да је Министарство дјелимично отклонило те слабости и неправилности како слиједи:

Реализоване препоруке:

- Министарство је саставило годишњи извјештај о извршењу буџета у складу са одредбама Правилника о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине;
- У Службеном гласнику Босне и Херцеговине објављен је Правилник о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине;
- Министарство је сачинило прецизну инструкцију за израду приједлога буџета засновану на Документу оквирног буџета;
- У већини случајева Министарство је извршило усаглашавање промјене приједлога буџета са буџетским корисницима;



- Министарство је у октобру 2006. године утврдило критерије за извршавање системских трансакција;
- Министарство је извршило закључна књижења у Главној књизи за период 2002. до 2006. година.

Активности које су у току:

- Попуна упражњених радних мјеста у Сектору за буџет и Сектору за трезорско пословање.

Препоруке које нису реализоване:

- И даље је присутан проблем недостатка запослених на кључним радним мјестима;
- У Службеном гласнику Босне и Херцеговине није објављен Правилник о рачуноводству институција Босне и Херцеговине;
- Изостала су прецизна упутства о изради финансијских извјештаја за програме посебних намјена;
- И даље је присутан проблем приликом планирања буџета везано за планирани број запослених у институцијама Босне и Херцеговине;
- Приликом предаје финансијских извјештаја није постојала превентивна контрола у Министарству која би омогућила комплетност свих прилога који су прописани Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине;
- Није рјешен систем затварања главне књиге што се одражава на прекорачење рокова везано за израду финансијских извјештаја буџетских корисника;
- Није одређена коначна намјена средстава од сукцесије по основу деблокираних рачуна;
- Нису извршена унапређења везана за процесе анализа и надзора над извршењем буџета;
- Није успостављена функција интерне ревизије и надзора над буџетским корисницима;
- Нису утврђени јасни критерији према којим се могу формирати програми посебне намјене;
- Нису сачињавани планови новчаних токова којим се пројцира прилив и одлив средстава са Јединственог рачуна трезора;
- Није извршен попис новчаних средстава која се воде у оквиру Јединственог рачуна трезора.

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола ¹

Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања над извршењем буџета институција Босне и Херцеговине. Циљ ових испитивања је био да се увјеримо у којој мјери су оперативни циљеви остварени и колико су поуздани подаци на којима се базира Извјештај, те да ли је финансијско управљање у складу са постојећим прописима.

Највећа одговорност за успостављање система интерних контрола везана је за руководство Министарства. Успостављање ефикасног и ефективног система интерних контрола највише ће користити руководству јер ће такав систем обезбиједити (у разумној мјери) заштиту пословања од превара, грешака и евентуалних злоупотреба.

Међутим, у Министарству је и током 2006. године постојао изражен проблем управљања и руковођења што се превасходно односи на пропуштenu расподјелу обавеза и одговорности у оквиру вишег менаџмента утврђених важећим законима и Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Министарства (министар, замјеник министра и секретар) као и пропуштenu попуњу постојеће организационе структуре, а посебно појединих кључних радних мјеста.

Овај проблем детаљно смо описали у нашем Извјештају о извршеној ревизији за 2006. годину Министарства као буџетског корисника.

Као посљедица наведеног недостатка запослених и изостанка расподјеле одговорности и обавеза у Министарству није успостављен ефикасан систем интерних контролних поступака у дијелу надзора и контроле над укупним буџетом институција БИХ.

С обзиром на висок ниво концентрације овлашћења и обавеза на поједине извршиоце, мишљења смо да постојећи начин организовања Министарства успорава одвијање одређених процеса у дијелу планирања буџета, праћења извршења буџета као и повећава ризик од настанка грешке.

Ревизија је и раније скретала пажњу на овај пропуст те давала препоруке руководству Министарства да подузме активности на попуњавању кључних радних мјеста и изврши одговарајућу расподјелу одговорности и обавеза у оквиру законских и рјешења утврђених интерним актима унутар вишег и средњег менаџмента као и непосредних извршилаца, што би омогућило већу ефикасност у одвијању пословних процеса и успоставу квалитетнијег система интерних контролних поступака.

3.2. Финансијски извјештаји

Министарство је у јануару 2007. године усвојило и објавило нови Правилник о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Правилник) објављен у Службеном гласнику БиХ број: 33/07. Тим Правилником утврђен је сет образаца за периодично и годишње извјештавање који су дужни попунити и доставити Министарству буџетски корисници као и обрасци о годишњем извјештају о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине. За разлику од предходног новим Правилником прописан је и образац «Биланс стања» којим се представља системски преглед имовине, обавеза и других извора.

¹ Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично и ефективно трошење јавног новца.



Утврдили смо да измијењени начин извјештавања није на одговарајући начин праћен упутствима, смјерницама и инструкцијама Министарства, што је створило недоумице у вези начина извјештавања код буџетских корисника, а превасходно за извјештавање по програмима посебне намјене.

Уочили смо сљедеће недостатке у извјештавању:

а) Годишњи Извјештај о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине

- У подацима о приходима представљеним у Табели 1 Извјештаја нису унесени подаци о приходима остварени по основу продаје сталних средства у износу од 117.457 КМ, а који су исказани у Главној књизи на конту 8111 - Примици од продаје сталних средстава, за који износ је у Извјештају мање приказан вишак прихода над расходима;
- Извјештај не садржи податке о извршењу прихода и расхода (Табеле 1 и 2 Извјештаја) из којих би се јасно видјела разлика између одобреног буџета и његовог извршења, како је то прописано чланом 22. став 6. тачка б. Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине;
- Правилник о финансијском извјештавању представљен је на web страници Министарства финансија и није благовремено објављен у Службеном гласнику БиХ;
- Уочили смо да поједини буџетски корисници нису у прописаном року предали годишње финансијске извјештаје (пријем вршен све до 02.04.2007. године), а да Министарство није подузимало санкције према њима, иако је то право прописано Законом о финансирању институција БиХ (обустава одобравања расхода док се не изврши пријем годишњег извјештаја).

б) Годишњи Извјештаји буџетских корисника

- Одредбе Правилника о финансијском извјештавању нису јасне када је у питању извјештавање о извршењу буџета (Прилог бр. 8). Поједини корисници су сачинили ове извјештаје, а други нису;
- Приликом предаје ових извјештаја није постојала контрола у Министарству (извјештаји предати у Кабинет министра) која би омогућила комплетност свих прилога који су прописани Правилником о финансијском извјештавању;
- Нису дата прецизна упутства о извјештавању за Програме посебних намјена тј. које прилоге из сета извјештаја треба за ове програме попунити. Програми посебне намјене обично садржавају податке о средствима, обавезама, изворима средстава и расходима и требају имати исти третман као остала средства из буџета;
- Писане информације уз финансијске извјештаје код већине буџетских корисника не садрже шира и детаљнија образложења, односно анализе одступања од плана извршења буџета, анализе трошкова запослених, анализе сталних средстава итд.;
- Прописане информације о систему интерних контрола реализованих током године као и корективне радње предузете у циљу реализације препорука ревизије, у појединим случајевима, нису садржане у финансијским извјештајима (мада су израђене по нашем ранијем захтјеву);

Скрећемо пажњу Министарству да је дужно да се придржава важећих прописа који се односе на извјештавање о извршењу буџета како би ти Извјештаји садржавали потпуне и свеобухватне информације о приходима, расходима, обавезама и потраживањима као и сталној имовини. Тако би корисници тих извјештаја имали квалитетнију информацију о наведеним буџетским подацима чиме би се избјегла додатна образложења, а извјештаји би били потпуни и ефикасни.

Министарство треба објавити додатна упутства и инструкције у вези примјене Правилника о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине. Мишљења смо да би прецизна упутства за попуњавање извјештаја могли бити једно од рјешења којим би се постигла стандардизација извјештавања. Такође, Министарство мора предузети мјере којима ће појачати контролу израде извјештаја који требају бити представљени и осталим корисницима извјештаја и који ће се користити за консолидацију на нивоу укупног буџета.

3.3. Планирање буџета институција Босне и Херцеговине

Ревизија је испитивала систем планирања и доношења буџета институција Босне и Херцеговине. Иако свјесни чињенице да ово није једноставан процес обзиром, да се финансирање институција БиХ углавном врши из прихода прикупљених од индиректних пореза, те да постоје одређена ограничења која поставља Међународни монетарни фонд, да је присутно стално формирање нових институција на нивоу БиХ, да су се први пут приликом планирања буџета примјењивале одредбе Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине итд., мишљења смо да се овај процес може потпуније уредити дефинисањем јасних критерија приликом пројектовања буџета.

Буџетски корисници нису у већини слиједили упуте и ограничења приликом израде пројекција буџета који су били утврђени у инструкцијама за израду буџета (пројекција буџета требала се кретати до износа горње границе буџета коју је одредило Министарство на основу параметара из Документа оквирног буџета), а нису слиједиле ни санкције од стране Министарства за кршење инструкција. Пословне активности буџетских корисника нису биле повезане са планираним утрошком средстава буџета.

Динамика запошљавања код већине корисника буџета није била реална и планирање је у принципу било извршено на бази потпуне имплементације планираног броја запослених, а не на реално могућој динамици запошљавања. Ово је довело до различитог третмана већег броја буџетских корисника и произвело потешкоће приликом извршавања буџета. Поједини корисници због нереалног приказивања и увећавања својих потреба имали су више простора у одобреном буџету. Код других који су реалније планирали своје годишње расходе, имали су проблеме у извршењу буџета у границама одобреног, те су се појављивали са захтјевима према Савјету министара Босне и Херцеговине за употребу средстава из текуће резерве буџета.

Министарство није прецизно уредило планирање и извршење многобројних «програма посебних намјена», тако да је предложене програме од стране буџетских корисника касније Министарство умањило или неке потпуно елиминисало. Одобрена средства за програме посебне намјене су, на основу одобрења за преструктурирање, дијелом кориштена за текуће и за капиталне издатке (Министарство одбране БиХ, Министарство правде БиХ, Институт за акредитовање БиХ ...) што је последица непостојања одобрене структуре расхода за те програме.

Све наведено допринијело је смањивању појединачних пројекција буџета од стране Министарства, а што је последица углавном непоштивања утврђених критерија у инструкцији за израду буџета уз, у већини случајева, извршена усаглашавања са буџетским корисницима, о чему су састављани записници.

Као посљедица свега, Министарству су упућивани чести захтјеви за прерасподјелу унутар појединих буџетских ставки којима су у принципу умањивани издаци за плате (због неиспуњавања планираног запошљавања), а повећавани остали расходи.

Министарство је одобравало реструктурирања/прерасподјеле буџета у децембру 2006. године и јануару 2007. године, а у једном случају и у фебруару 2007. године којим је вршено усклађивање потрошње са одобреним буџетом и покриће прекорачења на појединим ставкама буџета.

Ревизија је у својим ранијим налазима истицала исте проблеме који су поновљени и ове године. Препоручујемо да Министарство предузме одређене активности на унапређењу процеса планирања буџета, а преваходно:

- *да сачини прецизне и обавезујуће инструкције за израде приједлога буџета,*
- *да се настави са попуном упражењених радних мјеста у Одсјеку за планирање буџета,*
- *да приједлози буџета буду повезани са планираним активностима пословања,*
- *да се буџет пројектује на бази постојећег броја запослених уз објективну динамику будућих запошљавања,*
- *размотри могућност да се у Буџету институција БиХ планирају резервисања за нова запошљавања, чиме би се смањила могућност буџетским корисницима да прекомјерну потрошњу на појединим позицијама покривају реструктурирањима са позиције плата и накнада,*
- *да се предузму санкције у случају непоштивања инструкција,*
- *да се капитални издаци планирају у складу са стварним потребама и као доказ повећаних активности пословања,*
- *да се буџети програма посебних намјена планирају на начин који ће омогућити претходно утврђивање и одобравање детаљне структуре појединачних буџета за те програме прије коначног усвајања буџета;*
- *да се у свим случајевима усагласе промјене приједлога буџета између Министарства и буџетских корисника.*

Овим би поступак доношења буџета био више транспарентан, а прерасподјеле унутар буџетских ставки свеле би се на реалне оквире.

И даље смо мишљења да промјене структуре и усклађивања буџета без јавног објављивања и усвајања промјена од стране Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине не пружају рационалне оквире потрошње и омогућавају покриће прекорачења трошкова на појединим ставкама буџета унутар укупно одобреног буџета.

С тим у вези поново предлажемо да се постојећи прописи који уређују ову област измјене у дијелу који се односи на процедуре за одобрења реструктурирања одобреног буџета, као и благовременог разматрања и усвајања тих промјена од стране Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

3.4. Анализе, извјештавање и надзор над буџетом БиХ

Утврдили смо да су у Министарству и у току 2006. године недостајале функције ефикасних анализа, извјештавања и надзора над извршењем буџета. Недостатак система налази се у изостанку јединственог, системског регулисање појединих трошкова, као и у недостајућим анализама и инструкцијама могућих уштеда појединих категорија трошкова, упоредним анализама трошкова по корисницима на годишњем нивоу и у односу на број запослених итд., а што је посљедица недостатка запослених у Одсјеку који би требао да обавља наведене послове.

Напомињемо да је Министарство почетком 2005. године сачинило приједлоге Одлука о праву на коришћење и ограничења у висини трошкова службених аутомобила, фиксних и мобилних телефона и трошкова репрезентације и исте су дистрибуиране буџетским корисницима на разматрање, те да до окончања ревизије није израђена коначана верзија наведених докумената.

Контрола извршења буџета кроз ИСФУ почива на оперативном буџету без упоређивања извршења буџета са одобреним годишњим буџетом и сагледавањем расположивих средстава до краја године. Ово ограничава контролу да се превентивно дјелује и интервенише у случају евентуалних будућих прекорачења или приближавања дозвољеним границама одобреног буџета.

Функција унутрашњег надзора и интерне ревизије буџетских корисника није још увијек успостављена иако је ово прописано важећим законима. Ревизија је уочила да у домену рачуноводства и финансијског извјештавања недостају одређена правила и уредбе које је Министарство као централна институција у финансијском управљању буџета институција БиХ било дужно иницирати за усвајање. Ово се односи на методологију годишњег извјештавања буџетских корисника која није у потпуности дефинисана и прилагођена информацијама које пружа ИСФУ. Финансијски извјештаји буџетских корисника своде се на обрасце прописане Правилником који се предају Министарству. Буџетски корисници не праве анализе финансијског пословања и анализе пословних активности обједињено, јер им то није дато као обавеза од стране Министарства.

Све ово доноси потешкоће у надзору над извршењем буџета. Изостанак одређених анализа има за посљедицу неуједначено одобравање и реализацију истих категорија трошкова (различита права, одобрења, ограничења итд.). Недостатак одређених правила додатно онемогућава ефикасно евидентирање, извјештавање и контролу извршења буџета институција БиХ, као и равномјерну потрошњу и једнак третман међу буџетским корисницима.

Ревизија је у својим ранијим налазима истицала исте проблеме који су поновљени и ове године. Препоручујемо да Министарство још једанпут размотри наше препоруке и предузме одређене активности на унапређењу процеса анализа, извјештавања и надзора над буџетом које се односе на следеће:

- ***да се настави са попуном упражњених радних мјеста у Одсјеку за анализе, извјештавање и надзор над буџетом, чиме би се створили основни предуслови који омогућавају квалитетне анализе утрошка средстава у односу на одређене стандарде потрошње;***
- ***да се омогући контрола извршења буџета у односу на укупно одобрени годишњи буџет, а не само у односу на оперативан буџет у току године;***
- ***да се посебно пропишу упутства за извјештавање код корисника који имају више извора финансирања (донације, властити приходи итд.);***
- ***да се, након усвајања Закона о интерној ревизији, наставе активности на успостави институције интерне ревизије и тиме појача надзор над извршењем буџета код буџетских корисника и укупно одобреног буџета.***

Реализацијом ових препорука Министарство би испунило своје обавезе које има према важећим прописима.

3.5. Јединствени рачун трезора

Утврђено је да је Министарство у октобру 2006. године усвојило писане процедуре за извршавање системских трансакција плаћања којима је предвиђено плаћање свих обавеза буџетских корисника једанпут седмично, у правилу сриједом. Међутим, у Министарству је био изражен проблем уноса података за плаћање у ИСФУ за буџетске кориснике који немају директну конекцију на сервер Министарства. Наиме, Министарство је тек у јануару 2007. године донијело

Инструкцију којом се утврђују процедуре за унос података за те буџетске кориснике, што је за посљедицу имало да достављени налози за унос од стране тих институција не буду благовремено унешени у ИСФУ, те је из тог разлога долазило до кашњења у плаћању обавеза тих буџетских корисника.

Такође, у Министарству нису сачињавали планове новчаних токова којим се пројектира прилив и одлив средстава са Јединственог рачуна трезора, како је то прописано Законом о финансирању институција Босне и Херцеговине. Презентирано су нам документи из којих је видљиво да је Министарство од априла 2007. годину отпочело са изградом мјесечних планова новчаних токова.

Ревизија је у својим ранијим налазима истицала исте или сличне проблеме који су поновљени и ове године. Препоручујемо Министарству да подузме мјере на унапређењу система Јединственог рачуна трезора које се односе на следеће:

- **доследно придржавање критерија којима се уређује извршавање системских трансакција плаћања,**
- **осигурати ресурсе неопходне за обављање послова израде и анализе новчаних токова.**

Утврдили смо да Министарство има закључене уговоре са четири комерцијалне банке (NLB Razvojna banka Jugoistočne Evrope a.d. Banja Luka, HVB Central profit banka d.d. Sarajevo, Gospodarska banka d.d. Sarajevo i Raiffeisen Bank d.d. Bosna i Hercegovina, Sarajevo) о вођењу рачуна и обављању платног промета у земљи и иностранству. Наведени уговори закључени су у периоду од 2001. до 2003. године.

Обзиром да су наведени уговори закључени прије ступања на снагу Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине (ступио на снагу у новембру 2004. године) и Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине (ступио на снагу у јануару 2005. године), мишљења смо да је Министарство дужно да, сходно одредбама наведених прописа, проведе процедуру избора најповољнијих банака за обављање платног промета путем јавне конкуренције.

Уочили смо да Министарство врши инвестирања путем Централне банке Босне и Херцеговине (орочење као један од начина инвестирања) јавних средстава која се налазе на Јединственом рачуну трезора, а која нису у датом моменту потребна за буџетске намјене. Такав начин инвестирања предвиђен је чланом 3. Закона о трезору институција Босне и Херцеговине («Службени гласник БиХ» број: 27/00). Међутим, чланом 31. Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине («Службени гласник БиХ» број: 61/04) прописано је да се инвестирање (орочење) тих средстава врши путем «полога код било које банке која је члан Агенције за осигурање депозита Босне и Херцеговине» и «полога код било које банке с најмање рејтингом «А» - веома јака банка - код рејтинг агенција с међународним угледом». Сходно наведеном, видљиво је да прописи који уређују трезорско пословање у дијелу инвестирања слободних буџетских средстава на различит начин третирају наведену област.

Канцеларија за ревизију препоручује Министарству, да покрене процедуру усклађивања наведених прописа везано за инвестирања слободних буџетских средстава, како би се избјегао различит приступ у третирању те области и отклониле недоумице који од наведених прописа треба примјењивати у пракси када су у питању инвестирања слободних буџетских средстава.

3.6. Информациони систем финансијског управљања (ИСФУ)

Ревизија је својим поступцима обухватила снимање ИСФУ путем којег се генеришу подаци у Главну књигу трезора. Утврђено је да је у 2006. години затворена Главна књига и да су урађена закључна књижења за све претходне године. За 2006. годину Главна књига и Помоћне књиге су затворене средином маја 2007. године. Основни разлог закашњења затварања Главне књиге јесу

средства из донације UNHCR-a, која нису правовремено одобрена, а фактуре су већ биле унешене у систем чиме је онемогућено затварање Помоћне књиге. UNHCR је поднио писани захтјев за продужење рока одобрења за плаћање унијетих обавеза. За 2007. годину уведена је нова пракса гдје се затварају раздобља по кварталима, тако да је већ затворен период за прва три мјесеца у Помоћним књигама.

Затварање Главне књиге трезора врши се истовремено за све буџетске кориснике, након што сви буџетски корисници заврше трансакције уноса обавеза на дан 31.12.2006. године. Овај унос законски је ограничен до 31.01.2007. године о чему су обавјештени сви буџетски корисници путем Инструкције Министарства, али није био поштован од већине буџетских корисника (нпр. Министарство одбране БиХ, Високи судски и тужилачки савјет БиХ, Министарство правде БиХ, Управа за индиректно опорезивање БиХ, ВН МАС, Министарство безбједности БиХ, SIPA, Служба за послове са странцима, Министарство финансија и трезора БиХ, Предсједништво БиХ, Парламентарна скупштина БиХ, Суд БиХ, Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ, Министарство за људска права и избјеглице БиХ..). Тако је унос података код појединих корисника вршен до маја 2007. године, када је Главна књига трезора коначно затворена. Сматрамо да овакав начин функционисања система утиче на прекорачење рокова у вези израде и предаје појединачних финансијских извјештаја и омогућује измјену података када су извјештаји већ предати Министарству.

Такође смо мишљења да би свако накнадно уношење података требало би да повлачи одговарајућу кореспонденцију са Министарством и посебна одобрења, што би оставило писани траг о накнадном уносу података у ИСФУ.

Ревизија је у својим ранијим Извјештајима истицала исте или сличне проблеме који су поновљени и ове године. Препоручујемо Министарству предузимање одговарајуће активности везано за ажурност уношења података у Главну књигу трезора што омогућава поштивање прописаних рокова предаје финансијских извјештаја.

С тим у вези Министарство треба предузети следеће:

- **осигурати контролу поштивања прописаних рокова уноса података у Главну књигу трезора,**
- **размотрити могућности електронске забране приступа Главној књизи трезора за сваког буџетског корисника након предаје финансијских извјештаја,**
- **омогућити оперативно посебне захтјеве за унос података у случајевима прекорачења рокова,**
- **наставити затварање Помоћних књига по кварталима и на тај начин стимулисати кориснике да правовремено извршавају своје обавезе, чиме се стварају предуслови за испуњавање законских рокова за затварање Главне књиге.**

3.7. Вишак прихода над расходима

Утврдили смо да је на основу прихода и расхода евидентираних у Главној књизи трезора за 2006. годину исказан вишак прихода над расходима у износу од 55.269.484,68 КМ и исти је евидентиран на конту 5911 - нераспоређени вишак прихода над расходима.

Министарство је, на основу утврђених прихода и расхода (Табела 1 и Табела 2 Извјештаја) приказало вишак прихода над расходима у износу од 41.547.009 КМ (Табела 7).

Разлика између исказанг вишка прихода над расходима у Извјештају и приказаног вишка прихода над расходима у Главној књизи трезора износи 13.722.475,68 КМ (55.269.484,68 – 41.547.009).



Наведена разлика односи се на слиједеће:

- у Извјештају су приказани расходи и приходи који се не евидентирају у Главној књизи трезора (ДЕРК, ВН МАС);
- у Извјештају нису обрађени приходи по основу продаје сталних средства;
- у Главној књизи приказани су приходи Регистра залога који се односе на 2005. годину;
- приходи и расходи Фонда за повратак евидентирани су у Главној књизи трезора, а обрађени су у Извјештају у текстуалном дијелу и дјелимично су обухваћени у Извјештају као расход у износу од 1.552.353,00 КМ (Табела 3);
- расходи по основу финансирања пројектне документације за изградњу аутопута на коридору VC (GSM) у Главној књизи трезора приказани су на сталним средствима – пројектна документација, а у Извјештају су исказани као расход.

Наиме, Министарство је исказало приходе за период I - XII 2006. године у Извјештају у износу 696.657.756 КМ, у који нису укључени приходи за сервисирање вањског дуга у износу од 272.169.353 КМ и пренесени приходи из 2005. године у износу 16.500.000 КМ. Наведена вриједност прихода исказана је и у Табели 1 – Биланс прихода по изворима и намјенама.

Приходи у раздобљу I - XII 2006. године исказани у Главној књизи трезора износе 700.752.376 КМ. Ови приходи се састоје од исказаних прихода на класи 7 у износу од 700.634.919,00 и прихода исказаних на класи 8 - примици од продаје сталних средстава у износу 117.457,00 КМ.

Разлика прихода исказаних у Главној књизи трезора и Извјештаја састоји се од слиједећих ставки:

Приходи исказани у Главној књизи трезора	700.752.376,00 КМ
Приходи Фонда за повратак	- 7.150.000,00 КМ
Приходи Регистра залога 2005. године	- 201.330,00 КМ
Приходи Државне регулаторне комисије за елек. енергију	+ 2.046.074,00 КМ
Приходи преко UNDP-а (ВН МАС)	+ 1.328.107,00 КМ
Приходи од продаје сталних средстава	- 117.457,00 КМ
Укупни приходи исказани у Извјештају (Табела 1 Извјештаја)	696.657.756,00 КМ

Као што је видљиво у Главној књизи трезора приказани су приходи Фонда за повратак у износу 7.150.000,00 КМ и приходи Регистра залога из 2005. године у износу 201.330,00 КМ, а који нису приказани у Табели 1 Извјештаја, а исти су обрађени у текстуалном дијелу Извјештаја.

Приходи Државне регулаторне комисије за електричну енергију у износу 2.046.074,00 КМ и приходи остварени преко UNDP-а (ВН МАС) у износу 1.328.107,00 КМ због техничких разлога (воде се код буџетских корисника) нису могли бити унесени у Главну књигу трезора а приказани су у Извјештају у Табели 1 прихода за 2006. годину.

Приходи од продаје имовине у износу 117.457,00 КМ исказани су у Главној књизи трезора на конту 8111 - Примици од продаје сталних средстава нису приказани у Извјештају (Табела 1 Извјештаја) нити су обрађени у текстуалном дијелу тог Извјештаја.



Министарство је исказало расходе за период I - XII 2006. године у Извјештају у износу 655.110.747 КМ, у који нису укључени расходи за сервисирање вањског дуга у износу од 269.551.173 КМ. Наведена вриједност расхода исказана је у Извјештају у Табели 2 – Збирни биланс расхода по економским категоријама.

Увидом у Главну књигу трезора утврђено је да су расходи буџета за 2006. годину у периоду I - XII 2006. године износили 645.482.892 КМ.

Разлика расхода исказаних у Главној књизи трезора и Извјештаја састоји се од слиједећих ставки:

Расходи исказани у Главној књизи трезора	645.482.891,67 КМ
Расходи GSM (документација за коридор VC)	+ 11.220.550,00 КМ
Расходи Фонда за повратак	- 4.401.957,16 КМ
Расходи ВН МАС (UNDP)	+ 1.321.837,57 КМ
Расходи ДЕРК	+ 1.508.759,00 КМ
Неутврђена разлика	- 1.334,08 КМ
Укупни расходи исказани у Извјештају (Табела 2 Извјештаја)	655.110.747 КМ

Као што је видљиво у Главној књизи трезора приказани су расходи Фонда за повратак у већем износу за 4.401.957,16 КМ, а који су посебно обрађени у текстуалном дијелу Извјештаја, а нису исказани расходи ВН МАС-а по основу утрошених средстава из примљене донације у износу од 1.321.837,57 КМ (евиденције се воде код буџетског корисника). Такође, расходи по основу финансирања документације за изградњу аутопута на коридору VC (GSM) исказани су у Извјештају, док се у Главној књизи трезора воде на сталним средствима – пројектна документација. Расходи Државне агенције за електричну енергију (ДЕРК) нису приказани у Главној књизи трезора из разлога што се евиденције воде у сједишту ДЕРК-а. Разлику у износу од 1.334,08 КМ нисмо могли утврдити, обзиром на обимност извршених трансакција у 2006. години.

Вишак прихода над расходима исказан у Извјештају износи 41.547.009 КМ. Када се на тај износ дода износ од 117.457 КМ прихода по основу продаје сталних средстава који нису обухваћени у приходима приказаним у извјештају, а одузме износ неутврђене разлике мање приказаних расхода у износу од 1.334 КМ добије се износ вишка прихода над расходима за 2006. годину од 41.663.132 КМ који би према постојећој методологији извјештавања требао да буде приказан у Извјештају.

Препоручујемо Министарству да изврши исправку Извјештаја тако што ће уз накнадно усаглашавање стања из Главне књиге са стањима исказаним у Извјештају, у обрасцима који су саставни дио Извјештаја, увећати приходе за износ од 117.457 КМ - Приходи од продаје сталних средстава и увећати расходе за износ од 1.334. КМ – неутврђена разлика више исказаних расхода у Главној књизи трезора, чиме би се створиле претпоставке за потпуно и истинито приказивање укупних прихода и расхода остварених у текућој години.

Такође, препоручујемо Министарству да тако коригован Извјештај достави надлежним институцијама БиХ, како би исте биле у ситуацији да разматрају Извјештај са стварним подацима о приходима и расходима за 2006. годину, као и да евентуално донесу одлуку о предложеном распореду акумулираног вишка прихода над расходима са истинитим и објективним подацима о висини истог.

3.8. Попис новчаних средства

Ревизија је испитивала стања новчаних средства на рачунима који се воде у оквиру Јединственог рачуна трезора на дан 31.12.2006. године. Потврђено нам је од одговорних лица да у Министарству нису вршили попис тих средства, те да су извршили усаглашавања стања новчаних средства на рачунима са евиденцијама у Главној књизи трезора.

Провјерама стања на контима Главне књиге трезора у оквиру групе 11 - Новчана средства и племенити метали утврдили смо да стање исказано на тим контима износи 352.343.587,61 КМ и одговара стању исказаном у обрасцу «Биланс стања на дан 31.12.2006. године», који је саставни дио Извјештаја.

Контролом стања на рачунима исказаним као «Намјенска резервисања» у Табели 7а «Распоред вишка прихода над расходима» која је саставни дио Извјештаја утврдили смо да стања на појединим рачунима не одговарају стањима исказаним у наведеној Табели. Тако је стање на рачуну «Намјенских средстава сукцесије за институције БиХ» исказано у наведеној табели Извјештаја 1.228.174,00 КМ, са приказаним расходом у 2006. години од 21.006 КМ, а да на тим рачунима нису евидентирани било какве промјене осим промјена по основу трошкова платног промета, камата и позитивних и негативних курсних разлика. Такође нам је потврђено од одговорних лица да се ова намјенска средства не налазе на неком од посебних рачуна, а да су трошкови настали у 2006. години за те намјене (Архив БиХ и Министарство финансија и трезора БиХ) плаћени са неких од рачуна који се воде у оквиру Јединственог рачуна трезора. Такође, на рачуну који је отворен у оквиру Јединственог рачуна трезора за «Намјенска средства по Одлуци Високог представника за БиХ – казне СДС» на дан 31.12.2006. године се налазило 893.013,42 КМ, а приказано је да се врше намјенска резервисања (Табела 7а Извјештаја) по том основу у износу од 540.337 КМ, што је мање за 352.676,42 КМ у односу на стварно стање на том рачуну.

Напријед наведена неслагања су последица пропуштене законске обавезе вршења редовног годишњег пописа.

Поред тога што представља законску обавезу попис средстава и извора средстава, као и усклађивање стварног стања са књиговодственим стањем, представља предуслов за састављање обрасца «Биланс стања», као дијела финансијских извјештаја (члан 8. Правилника о извјештавању институција Босне и Херцеговине), а све то доприноси да финансијски извјештаји садрже реално и фер исказана стања средстава, извора средстава, обавеза и потраживања.

Канцеларија за ревизију је и у свом претходном Извјештају скретала пажњу на овај пропуст, те поново препоручујмо руководству да је потребно посветити више пажње приликом организовања и вршења пописа, те да се пописне активности обаве како то налажу важећи прописи и рачуноводствени стандарди како се овакви пропусти не би понављали, а финансијски извјештаји би приказивали реална стања као резултат усклађених стварних стања утврђених пописом са стањима приказаним у Главној књизи трезора.

3.9. Информациони систем Министарства финансија и трезора БиХ

Информациони систем Министарства се састоји од глобалне Wan рачунарске мреже путем које буџетски корисници приступају Информационом систему финансијског управљања (ИСФУ), и локалне рачунарске мреже у оквиру самог Министарства. Клијенти који су у систем повезани путем глобалне мреже (WAN) немају могућност конекција према другим мрежама, већ раде као радне станице само у ИСФУ, са дефинисаним правима приступа као стандардни корисници.

Сви рачунари су повезани у јединствену мрежу чијим радом управља централни сервер. На поменутом серверу се редовно креирају резервне копије података према прописаној процедури. Резервне копије се креирају и на диску и на магнетним тракама.

Поред овог система постоји и Информациони систем за централизовани обрачун и исплату плата (ЦОИП). Овај систем је физички умрежен са ИСФУ, а раздваја их шема логичког адресирања. Приступ систему ЦОИП имају сви корисници, као и на ИСФУ, и по потреби „remote“ администратори. На серверу система ЦОИП се повремено креирају резервне копије података о чему није прописана процедура. Не постоји уређај за креирање резервних копија на магнетним тракама за систем ЦОИП.

На оба система могу приступити „remote“ администратори уз најаву и поштивање прописане процедуре, како би се задовољили сигурносни аспекти.

Сви корисници који су у локалној рачунарској мрежи, а не приступају ИСФУ односно систему ЦОИП, имају могућност Интернет конекције и кориснички налог са фирминим доменом за електронску пошту. Поменута локална мрежа је типа peer to peer, гдје нема присуства сервера који би управљао радом поменуте мреже. Софтвери који се користе у оквиру поменутог система су лиценцирани, како на клијентима тако и на серверима.

Систематизацијом радних мјеста су дефинисана радна мјеста у оквиру Одјељења за ИТ, на основу чега се постиже раздвојеност обавеза на различитим пословним обавезама. Одјељење за ИТ није попуњено како је предвиђено систематизацијом, а попуњавањем истог стекли би се услови за унапређење постојећег информационог система.

Пројекат информационог система Министарства је креиран с дијелом који се односи на план даље имплементације система. Креиран је и низ процедура везаних за backup-е базе података, начине приступа апликацији локалних и удаљених корисника, коришћење лозинки и приступа сервер сали. Детаљни описи за инсталацију и администрацију система ИСФУ и ЦОИП не постоје, као ни процедура за disaster recovery.

ИСФУ и ЦОИП су два физички одвојена система изграђена на различитим серверима између којих не постоји имплементиран interface. Фактуре које су производ система ЦОИП тренутно се ручно уносе у ИСФУ. Дакле не постоји interface на ЦОИП систему путем кога би се могао аутоматски извршити унос фактуре у ИСФУ.

Како би Министарство унаприједило информациони систем Канцеларија за ревизију даје сљедеће препоруке:

- **Према могућностима извршити попуњавање систематизације у Одјељењу за ИТ у циљу унапређења постојећег информационог система;**
- **Креирати документацију која се односи на детаљне описе за инсталацију и администрацију ИСФУ и ЦОИП система, План даљег развоја информационог система, План сигурности информационог система који би објединио низ већ креираних и горе поменутих процедура, те План за disaster recovery. Креирање претходне документације би поред увођења потребних процедура за резултат дало и одређене идеје за унапређење постојећег информационог система;**
- **Имплементирати сервер (домен контролер) за управљање радом клијената у локалној рачунарској мрежи и дефинисати локална права приступа корисницима на радне станице;**



- Креирати јединствене корисничке налоге за све клијенте у локалној рачунарској мрежи и планирати синхронизовано креирање резервних копија података са радних станица на серверу;
- Обезбиједити периодично креирање резервних копија на серверу и тестирање исправности истих уз прописане процедуре. Документовати процес инсталације домен контролера;
- Прописати процедуре за редовно креирање резервних копија на ЦОИП систему. У оквиру ове радње планирати према могућностима набавку уређаја за креирање резервних копија на магнетним тракама и тиме осигурати квалитетан backup;
- Креирати interface између ЦОИП и ИСФУ за размјену података између истих. Interface би требало креирати на обје стране, на ИСФУ сервер и на ЦОИП сервер. Приликом остваривања везе (interface-а) између сервера осмислити и креирати са имплементаторима система најбоље техничко рјешење. Овим се омогућује аутоматски унос фактуре из ЦОИП у ИСФУ чиме се смањује могућност грешке приликом ручног уноса;
- Планирати надоградњу ИСФУ на нову верзију базе података и апликације.

4. Кореспонденција

Министарству је уручен Нацрт Извјештаја о извршеној ревизији за 2006. годину, на разматрање и достављање коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана Министарство је доставило своје коментаре на Нацрт Извјештаја.

Уз коментаре нису достављени нови докази који би могли утицати на измјену наших налаза наведених у Нацрту извјештаја.

На основу напријед изнешеног овај Извјештај представља коначни Извјештај о ревизији Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2006. годину.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментаре Министарства и наш одговор.

5. Резиме

Ревидирањем Извјештаја за 2006. годину утврдили смо одређени број неправилности и недостатака у дијелу који се односи на:

- Пословање Министарства уз стални ризик недостатка запослених може имати утицаја на ефикасност пословања (тачка 3.1. Извјештаја);
- Извјештај не садржи све потребне податке и информације прописане Законом о финансирању институција Босне и Херцеговине (тачка 3.2. Извјештаја);
- Препоруке по ревизији пословања Министарства за 2005. годину нису у потпуности реализоване (тачка 2. Извјештаја);



- Недовољно поуздан систем интерних контрола у дијелу интерног надзора над процесима планирања буџета и праћењу и извјештавању о извршењу буџета (тачка 3.3. и 3.4. Извјештаја);
- Кашњење у затварању Главне књиге трзора (тачка 3.6. Извјештаја);
- У Министарству нису сачињавали планове новчаних токова којим се пројектира прилив и одлив средстава са Јединственог рачуна трезора (тачка 3.5. Извјештаја);
- Кашњење у примјени Закона о јавним набавкама и Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине у одабиру комерцијалних банака за обављање послова платног промета (тачка 3.5. Извјештаја);
- Министарство у Извјештају није у потпуности приказало приходе и расходе тако да је мање исказан вишак прихода над расходима за износ од 116.123 КМ (тачка 3.7. Извјештаја);
- Није извршен попис новчаних средстава на рачунима који се воде у оквиру Јединственог рачуна трезора (тачка 3.8. Извјештаја);
- Слабости и недостаци информационог система (тачка 3.9. Извјештаја).

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Мр Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

М.П.