



Број:

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
ИЗВЈЕШТАЈА О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА ИНСТИТУЦИЈА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ЗА 2007. ГОДИНУ

Сарајево, септембар 2008. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
1.	Резиме	5
2.	Реализација ранијих препорука	5
3.	Систем интерних контрола	8
3.1.	Планирање буџета	8
3.2.	Извршење буџета	10
3.3.	Анализе, извјештавање и надзор над буџетом	10
3.4.	Јединствени рачун трезора	11
3.4.1.	Попис новчаних средстава	12
3.5.	Главна књига трезора	13
3.6.	Информациони систем	14
3.6.1.	Услуге одржавања софтвера	15
4.	Финансијски извјештаји	16
4.1.	Збирни биланс стања	16
4.2.	Збирни биланс прихода по изворима и намјенама	18
4.2.1.	Намјенски приходи - донације	18
4.3.	Збирни биланс расхода по економским категоријама	19
4.3.1.	Трансфери за пројектну документацију за коридор Vc	19
4.4.	Годишњи исказ о извршењу буџета	20
5.	Кореспонденција с клијентом	21

Прилози:

- Аналитички преглед укупних расхода остварених на нивоу институција БиХ за 2007. годину
- Коментари клијента на нацрт Извјештаја о ревизији за 2007. годину
- Одговор Канцеларије за ревизију на коментар клијента

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 и међународних обавеза БИХ за 2007. годину (у даљем тексту: Извјештај о буџету) сачињеног од стране Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Министарство).

Руководство Министарства одговорно је за Извјештај о буџету, 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.

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 ревизионих институција – ISSAI, и Међународним стандардима ревизије. Ови стандарди захтијевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да је Извјештај о буџету састављен у складу са важећом законском регулативом и примјењивим рачуноводственим стандардима и прописима и да представља тачан и истинит приказ пословања. Ревизија оцјењује и поузданост система интерних контрола којим се обезбјеђује примјена закона и прописа, заштита имовине и поуздано извјештавање.

1.3. Ревизија Извјештаја о буџету обухвата послове Министарства који се извршавају у Сектору за буџет и Сектору за трезорско пословање, а везано за планирање и извршење буџета, анализе, извјештавање, интерну контролу и надзор над буџетским корисницима, управљање Јединственим рачуном трезора, Главном књигом трезора и информационим системима. Ревизија није обухватила Извјештај о међународним обавезама Босне и Херцеговине за 2007. годину, што је предмет посебне ревизије о сервисирању спољног дуга.

1.4. Ревизија је на основу узорака испитивала значајне трансакције које потврђују износе у Извјештају о буџету, оцјену рачуноводствених начела кориштених 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.

1.5. На основу извршене ревизије Извјештаја о буџету утврдили смо сљедеће:

- Раније препоруке на основу извршене ревизије Извјештаја о буџету за 2006. годину нису биле у потпуности реализоване током 2007. године (тачка 2. Извјештаја);
- Систем планирања буџета на нивоу институција Босне и Херцеговине није био значајније унапријеђен (тачка 3.1. Извјештаја);
- Реализација буџета није системски уређена доношењем јединствених правила и стандарда потрошње (тачка 3.2. Извјештаја);
- Функција одговарајућих анализа и надзора над извршењем буџета и даље недостаје у Министарству (тачка 3.3. Извјештаја);
- Министарство није путем јавне конкуренције извршило избор комерцијалних банака за обављање послова платног промета сагласно Закону о јавним набавкама и Закону о финансирању институција Босне и Херцеговине (тачка 3.4. Извјештаја);
- Унос обавеза у Главну књигу трезора вршен је и након прописаног крајњег рока за унос података, што је имало за посљедицу касније затварање Главне књиге трезора, кашњења у предаји финансијских извјештаја и непотпуне финансијске извјештаје буџетских корисника (тачка 3.5. Извјештаја);



- Информациони систем Министарства није унапријеђен у односу на претходну годину, а услуге имплементације и одржавања софтвера нису обновљене у складу са правилима јавних набавки (тачка 3.6. и 3.6.1. Извјештаја);
- Појединачне билансне позиције у Збирном билансу стања нису образложене у текстуалном дијелу Извјештаја о буџету (тачка 4.1. Извјештаја);
- Укупни приходи буџета по Извјештају о буџету нису усаглашени са приходима исказаним у Главној књизи трезора са 31.12.2007. године (тачка 4.2. Извјештаја);
- Намјенски приходи од донација нису под потпуном контролом Министарства (тачка 4.2.1. Извјештаја);
- Укупни расходи буџета по Извјештају о буџету нису усаглашени са расходима исказаним у Главној књизи трезора са 31.12.2007. године (тачка 4.3. Извјештаја);
- Трансфери за пројектну документацију за коридор Vc у износу 3.447.544 КМ нису исказани у Главној књизи и Извјештају о буџету на капиталним издацима и изворима средстава (тачка 4.3.1. Извјештаја), а као посљедица тога исказана је већа разлика прихода над расходима за исти износ (тачка 4.4. Извјештаја).

Према нашем мишљењу, осим за горе наведене ефекте, Извјештај о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2007. годину приказује реално и објективно финансијски положај и резултате пословања институција Босне и Херцеговине на дан 31.12.2007. године и у складу је са Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине.

Сарајево, септембар 2008. године

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Резиме

Министарство је у односу на 2006. годину у појединим сегментима унаприједило пословање везано за систем буџета и систем трезорског пословања, што је назначено у реализованим препорукама и препорукама које су у току реализације. Међутим, и даље није постигнут задовољавајући напредак у оквиру планирања и извршења буџета и трезорског пословања што је последица недостатка потребних кадрова и недовољно дефинисаних разграничења одговорности између буџетских корисника и Министарства. Тако су још увијек присутни проблеми у систему планирања буџета што као последицу има и даље честа реструктурирања буџета пред крај буџетске године. Такође, извршење, односно реализација буџета буџетских корисника није под потпуном контролом Министарства због недостатка јединствених правила и стандарда потрошње. Још увијек се не врше обавезујуће квалитетне анализе извршења буџета, а нису достигнути нарочити помаци у дијелу извјештавања и надзора над буџетом. Систем Главне књиге трезора, поред одређених унапређења, није још увијек ефикасан, тако да су и даље присутни проблеми у фази коначних затварања Главне књиге и обављања закључних књижења. Уобичајено се не поштују крајњи рокови уноса података, због чега долази до каснијег затварања Главне књиге, непотпуних појединачних извјештаја и кашњења у предаји појединачних извјештаја буџетских корисника.

Такође, систем јавне конкуренције сагласно новим прописима о јавним набавкама није задовољен у случају избора комерцијалних банака за обављање платног промета и услуга одржавања софтвера.

На крају, иако су финансијски извјештаји о извршењу буџета сачињени у складу са Правилником о финансијском извјештавању и Закону о финансирању институција БиХ, мишљења смо да се ови извјештаји могу побољшати у дијелу детаљнијих образложења билансних позиција и финансијског положаја на укупном нивоу институција БиХ, да се може обезбиједити усаглашеност извјештаја са Главном књигом трезора и да расподјела вишка прихода над расходима буџета буде тачно исказана у пословним књигама и јасно образложена у Извјештају о буџету. Констатовали смо да нису евидентирани капитални издаци и извори средстава у износу од 3.447.544 КМ који се односе на трансфере за пројектну документацију за коридор Vc, а као последица тога исказана је већа разлика прихода над расходима за исти износ.

2. Реализација ранијих препорука

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2006. годину и сачинила Извјештај о ревизији за 2006. годину. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности у пословању Министарства везано за буџет институција БиХ и трезорско пословање, те је руководству предложено да те неправилности размотри и предузме одређене активности на отклањању истих.

Министарство је у прописаном року од 60 дана 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 Извјештају о ревизији Извјештаја о извршењу буџета за 2006. годину.

Освртом на препоруке ревизије дате у наведеном извјештају, као и увидом у реализоване активности ради превазилажења неправилности које су идентификоване у ревизионом извјештају за 2006. годину, утврдили смо да је Министарство отклонило одређене слабости и неправилности, да су одређене активности у фази реализације, те да поједине слабости и неправилности још увијек нису отклоњене.

Ниже дајемо преглед реализованих препорука, препорука које су у фази реализације и препорука по нашим ранијим налазима које нису имплементиране:

Реализоване препоруке

- Министарство је саставило годишњи Извјештај о извршењу буџета институција БиХ за 2007. годину у складу са одредбама Правилника о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине и Закона о финансирању институција БиХ;
- У складу са ранијим препорукама ревизије, у извјештају су приказане колоне разлике између коригованог буџета и извршених расхода текуће године. Такође, приказане су ставке одобреног буџета по Закону о буџету, измјене у дијелу реструктурирања и текућих резерви и коначни кориговани буџет. Приказан је индекс извршења буџета за текућу годину у односу на кориговани укупни буџет (раније исказивано у односу на оперативни буџет);
- Измјенама Правилника о финансијском извјештавању институција БиХ прописан је образац «Биланс стања» којим је системски представљен финансијски положај на нивоу институција БиХ;
- У Службеном гласнику Босне и Херцеговине објављен је Правилник о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине;
- Правилник о рачуноводству институција Босне и Херцеговине није објављен у Службеном гласнику Босне и Херцеговине, али је приказан на web-страници Министарства;
- Министарство је сачинило Инструкцију за израду приједлога буџета засновану на Документу оквирног буџета;
- У већини случајева Министарство је извршило усаглашавање промјена приједлога буџета са буџетским корисницима;
- Министарство је у октобру 2006. године усвојило писане процедуре за извршавање системских трансакција плаћања којим је предвиђено плаћање свих обавеза буџетских корисника једанпут седмично, у правилу сриједом. У циљу ефикаснијег и ажурнијег извршавања задатака везаних за плаћања која се врше у име буџетских корисника, Министарство је донијело упутство о распореду и процедурама плаћања;
- Израђена су упутства о изради финансијских извјештаја за програме посебних намјена. За 2008. годину сачињена је Инструкција о начину праћења Програма посебних намјена;
- Министарство је извршило закључна књижења у Главној књизи за период 2002. до 2006. године. Током 2007. године вршено је затварање Главне књиге и помоћних књига на мјесечној основи;
- Министарство је сачинило мјесечне планове новчаних токова у 2007. години и пратило реализацију истих;
- Извршен је попис новчаних средстава на дан 31.12.2007. године која се воде у оквиру Јединственог рачуна трезора;
- Мање исказани вишак прихода над расходима у износу 116.123 КМ укалкулисан је у фази сачињавања приједлога распореда укупног акумулираног вишка прихода над расходима када је прављена пројекције буџета за 2008. годину;

Активности које су у току

- Министарство је покренуло активности на попуњавању упражњених радних мјеста у Сектору за буџет и Сектору за трезорско пословање. У Сектору за буџет попуњена су четири радна мјеста. У току је попуњавање радних мјеста у Сектору за трезорско пословање – Одсјек за управљање ЈРТ. Средином 2007. године дјелимично је попуњен и

Одсјек за послове Државног фонда у складу са Стратегијом за имплементацију децентрализованог система помоћи ЕУ у Босни и Херцеговини. Такође, извршено је дјеломично попуњавање у Одсјеку за управљање програмима и пројектима помоћи ЕУ са шест новоуспослених;

- Функција интерне ревизије и надзора над извршењем буџета није била успостављена у 2007. години. Међутим, Министарство је својим упутствима и инструкцијама донијело посебне прописе за успостављање система интерних контрола за сваког буџетског корисника сагласно члану 37. став 2. Закона о финансирању институција БиХ. Такође, током 2008. године усвојен је Закон о интерној ревизији у институцијама БиХ који још увијек није имплементиран, а у поступку је израда стратегије система интерних финансијских контрола у јавној управи – PIFC (Public Internal Financial Control Systems).

Препоруке које нису реализоване

- И даље је присутан проблем приликом планирања буџета код буџетских корисника према планираном броју запослених (или приближно планираном броју), а не према стварном броју запослених и реалној динамици запошљавања;
- Нису извршена унапређења везана за процесе анализа и надзора над извршењем буџета због недостатка стручних кадрова;
- Приликом предаје финансијских извјештаја буџетских корисника није постојала превентивна контрола у Министарству која би омогућила тачност свих прилога који су прописани Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине и усклађеност са коначним појединачним извјештајима сваког буџетског корисника;
- Унос података у Главну књигу био је за поједине буџетске кориснике продужен и након рока предаје коначних финансијских извјештаја што је узроковало касније затварање Главне књиге и утицало на прекорачење рокова везано за израду финансијских извјештаја појединих буџетских корисника. Помоћне књиге и Главна књига су тако затворене средином марта 2008. године;
- Коначна намјена средстава од сукцесије по основу деблокираних рачуна није одређена. Министарство финансија и трезора у складу са својим надлежностима није у могућности одредити коначну намјену средстава од сукцесије, али може иницирати коначно усвајање Закона о расподјели средстава од сукцесије. Министарство врши исправно евидентирање промјена које се дешавају на банковним рачунима на којима се налазе средства сукцесије до момента усвајања Закона о распореду средстава од сукцесије. Укупан износ расположивих средства који се налазе на рачуну за ове намјене износи 36.585.716 USD, а средства се тромјесечно орочавају по одлуци Савјета министара;
- Нису дефинисани јасни критеријуми према којима се могу формирати бројни програми посебне намјене. Такође, Министарство није у Главну књигу трезора унијело планирану структуру сваког програма, чиме није било омогућено праћење извршених расхода реализованих из појединачних програма посебне намјене према планској структури. Међутим, почев од 01.01.2008. године програми посебне намјене укључени су у економске категорије буџета по корисницима. Тако институције које имају потребу посебног праћења својих активности као програм посебне намјене требају у поступку извршења буџета исте дефинисати према одређеним критеријумима. Такође, сваки будући програм треба бити одобрен одлуком Савјета министара. У 2008. години су издате и прецизније процедуре отварања и праћења програма посебних намјена;
- Нису предузете активности у избору комерцијалних банака за обављање послова платног промета сагласно Закону о јавним набавкама и Закону о финансирању институција Босне и Херцеговине;
- Унапређења информационог система Министарства према нашим ранијим препорукама нису остварена у 2007. години.

3. Систем интерних контрола

Ревизија је извршила оцјену система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања код планирања и извршења буџета институција БиХ. Циљ ових испитивања је био да се увјеримо у којој мјери је остварена ефикасност и успјешност пословања, поузданост финансијског извјештавања и сагласност са постојећим законима и прописима у сљедећим областима:

- планирање буџета институција БиХ,
- извршење буџета,
- анализе, извјештавање и надзором над буџетом,
- Јединствени рачун трезора (ЈРТ),
- Главна књига трезора,
- информациони систем.

3.1. Планирање буџета

Ревизија је испитивала систем планирања и доношења буџета институција Босне и Херцеговине. Иако свјесни чињенице да ово није једноставан процес с обзиром да постоје одређена ограничења која поставља Међународни монетарни фонд и да се на нивоу БиХ стално формирају нове институције, мишљења смо да се овај процес може потпуније уредити дефинисањем јасних критеријума приликом планирања буџета.

Током обављања наших ревизија код појединачних клијената, уочили смо да често пословне активности буџетских корисника нису биле повезане са планираним утрошком средстава из буџета. Пројекције буџета буџетских корисника сведене су у принципу на расподјелу додијељених средстава која представљају горњу границу из документа оквирног буџета, без икаквог поређења са планираним активностима и циљевима пословања. Ово је посљедица досадашње праксе којом се израда буџета обављала одвојено од израде плана и програма рада буџетских корисника. Наиме, нацрти буџета буџетских корисника достављају се уобичајено до 01. аугуста текуће године за наредну годину, а планови и програми рада израђују се тек крајем текуће године за наредну годину. Ово може представљати основни узрок недовољне ефикасности и ефективности пословања буџетских корисника. Мишљење смо да у овом дијелу Министарство може имати значајан утицај на измјену досадашње праксе.

Планирање буџета код већине институција није било реално и није било засновано на анализама и процјенама реалних потреба у оквиру текућих и капиталних издатака. Тако у дијелу капиталних издатака већи број буџетских корисника није извршио реалне процјене у односу на старост основних средстава и стварне потребе за појединим улагањима (нпр. возилима, компјутерском опремом, итд.). Често нису биле узете у обзир и донације у опреми на основу којих су се могле да се остваре значајне уштеде у дијелу капиталних улагања.

Динамика запошљавања код већине буџетских корисника није била реална и планирање је у принципу било извршено приближно на бази пуне имплементације планираног броја запослених, а не реалној динамици запошљавања. Ово је довело до различитог третмана већег броја буџетских корисника и произвело је потешкоће приликом извршења буџета. Поједини корисници због нереалног приказивања динамике запошљавања и увећавања својих потреба имали су више простора у одобреном буџету. Код других, који су реалније планирали своје годишње расходе у односу на број запослених, постојали су проблеми у извршењу осталих издатака у границама одобреног, те су се појављивали са захтјевима за реструктурирање или за употребу средстава из текуће резерве буџета.

Министарство није током 2007. године у потпуности уредило планирање и извршење бројних Програма посебних намјена. Буџетски корисници су правили планску структуру буџета сваког програма која није унесена у ISFU систем. Тако није било омогућено праћења извршења буџета сваког програма по структури, већ само у односу на укупно одобрена средства у једном износу.

Као последица свега, Министарству су и ове године 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. Тако су у 2007. години издаци за плате по основу реструктурирања смањени за 5.751.718 КМ, што је 21% укупног реструктурирања. Током 2007. године извршена су укупно 72 реструктурирања или 26.234.596 КМ. Од тога, само у децембру 2007. године извршено је 26 промјена структуре буџета или 11.118.994 КМ. Већина реструктурирања у децембру 2007. године представљала је усклађивање потрошње са планском структуром буџета, односно покриће прекорачења на појединим ставкама буџета.

Мишљења смо да овакве промјене структуре буџета унутар појединих ставки буџета не пружају рационалне оквире потрошње и омогућавају покриће прекорачења трошкова на појединим ставкама буџета унутар укупно одобреног буџета. Министарство је направило одређене помаке у овој области (усвојене су процедуре, ограничени су износи промјена до 10% укупног буџета), међутим, сматрамо да овакве праксе битно мијењају основни усвојени буџет и да се не би требале вршити без јавног објављивања и усвајања промјена на вишем нивоу (нпр. од стране Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине).

С тим у вези поново предлагемо да се постојећи прописи који уређују ову област измјене у дијелу који се односи на процедуре за одобравање реструктурирања буџета, као и да Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине благовремено разматра и усваја те промјене. Треба размотрити евентуалну примјену ребаланса буџета као категорије којом се повећава транспарентност измјена буџета.

Такође, препоручујемо да Министарство предузме одређене активности на унапређењу процеса планирања буџета, и то:

- **да сачини прецизне и обавезујуће инструкције за израду приједлога буџета које ће бити повезане са пословним активностима и циљевима пословања буџетских корисника;**
- **да се капитални издаци планирају у складу са стварним потребама и као доказ повећаних активности пословања, тј. да се сачињавају реалне процјене потребних капиталних издатака у односу на старост основних средстава и планиране неновчане донације. Потребно је обезбиједити стратегију јавног инвестирања на средњорочном нивоу;**
- **да се буџет пројектује на бази стварног броја запослених уз објективну динамику будућих запошљавања. Размотрити 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 буџети програма посебних намјена планирају на начин који ће омогућити да се након утврђивања детаљне структуре буџета програма омогући праћење извршења програма у односу на планирану структуру програма;**
- **да се у свим случајевима реструктурирања буџета и одобравања текућих резерви праве детаљне анализе промјена буџета у току године и на крају године и да се обезбиједе одобрења промјена буџета од стране вишег нивоа. Овим би поступак измјене постојећег буџета био више транспарентан, а прерасподјеле унутар буџетских ставки свеле би се на реалне оквире;**
- **потребно је размотрити могућност детаљнијег усвајања структуре буџета тако што би буџет био подијељен на више аналитичких ставки и ограничен на појединим ставкама у погледу реструктурирања;**
- **размотрити могућност преноса одређеног неутрошеног дијела буџета на крају године у наредну буџетску годину (као вишегодишња улагања), што би имало утицаја на смањење потрошње на крају године.**

3.2. Извршење буџета

Током појединачно извршених ревизија уочили смо одређене неправилности које су узроковане недостатком јединствених правила потрошње и недовољно дефинисаним одговорностима код реализације буџета између буџетских корисника и Министарства. Уочили смо следеће:

- оквири потрошње или стандарди потрошње за поједине категорије расхода нису дефинисани. Буџетски корисници доносе различита правила о расходима из буџета тако да је трошење појединих ставки буџета препуштено процјени сваког буџетског корисника. Нпр. различита су одобрења ко има право на кориштење службених возила, различити су лимити и одобрења кориштења службених мобилних телефона, параметри кориштења репрезентације нису уопште познати, тако да поједини корисници одреде сами велике износе за репрезентацију, критеријуми за рад по уговорима о дјелу или повременим пословима нису уопште дефинисани, права на кориштење дневне штампе нису утврђена, специфични видови потрошње, нпр. одијела, колективно осигурање, исплате за празнике, поклоне итд., нису дефинисани;
- код стварања обавеза и реализације расхода, највећа одговорност за стварање обавеза везана је за буџетске кориснике, док плаћање обавеза представља одговорност Министарства. На тај начин, већина обавеза које буџетски корисници унесу у систем трезорског пословања (ISFU систем) буде и плаћена у одређеном времену. С обзиром да је Министарство одговорно за управљање јавним средствима, исто може својим упутама, смјерницама и инструкцијама према буџетским корисницима у вези стварања обавеза преузети дио одговорности и тако уједначити и стандардизовати одређене видове потрошње. Мишљења смо и да унос појединих обавеза за плаћање које уносе буџетски корисници може бити стављен под одређени надзор у Министарству, тако да Министарство не буде само сервис за плаћање обавеза, већ и одређени контролор створених обавеза;

Препоручујемо да се донесу јединствена правила потрошње за више врста расхода и да се изврши јасно разграничење одговорности између буџетских корисника и Министарства у дијелу извршења буџета.

Канцеларија за ревизију је на основу појединачно извршених ревизија код буџетских корисника извршила оцјену свих категорија расхода и утврдила одређене слабости и недостатке код сваке категорије. Одговорност за извршење буџета највећим дијелом односи се на буџетске кориснике. Међутим, Министарство може у значајној мјери утицати на ефикасност извршења буџета. Стога, препоручујемо да Министарство размотри запажања ревизије о укупним ставкама расхода и предузме одређене мјере које могу дјеловати на закониту и рационалну потрошњу јавних средстава.

Прилог – Аналитички преглед укупних расхода остварених на нивоу институција БиХ за 2007. годину

3.3. Анализе, извјештавање и надзор над буџетом

Утврдили смо да у Министарству и даље недостају функције одговарајућих анализа и надзора над извршењем буџета. Расходи на којима се могу постићи уштеде још увијек нису јединствено, системски регулисани на нивоу институција БиХ. Такође, нису вршене упоредне анализе трошкова по корисницима на годишњем нивоу у односу на број запослених, анализе извршења буџета на појединим категоријама (нпр. капитални издаци и поједини програми), анализе повећања или смањења појединих расхода, и друго. Констатовали смо да је ово посљедица недовољног броја запослених у Одсјеку за извршење буџета, али и недостатка тзв. стандарда потрошње којима би се дефинисали оквири потрошње за поједине категорије расхода.

Уочили смо да су поједине анализе рађене селективно, нпр. на захтјев Вијећа министара или Парламентарне скупштина БиХ. Тако је у 2007. години у складу са закључком Представничког дома од 12.04.2007. године урађена Информација о трошковима закупа пословних простора за рад институција БиХ са Приједлогом плана рационализације и смањења трошкова закупнине, коју је Вијеће министара усвојило 06.09.2007. године. Нису нам познати ефекти ових анализа.

Изостанак одређених анализа и јасних инструкција имало је за посљедицу неуједначено одобравање и реализацију истих категорија трошкова, те различит третман свих буџетских корисника. Најкарактеристичнији примјер су издаци за колективно осигурање запослених и накнаде за 8. март, накнада за рад у комисијама код којих је појединим институцијама одобрено плаћање ових издатака на терет буџетских средстава, а другима није.

Нису учињени значајни помаци и када је у питању методологија годишњег извјештавања буџетских корисника. Наиме, још увијек не постоји обавеза истовременог, обједињеног извјештавања о финансијском пословању и извјештавању о пословним активности, оствареним циљевима пословања, и сл.

Утврдили смо да Министарство није пратило реализацију активности у вези са Инструкцијом за развој и одржавање система интерних контрола кроз Акциони план за успостављање и реализацију интерних контрола у институцијама БиХ који је достављен свим институцијама 08.03.2005. године. Потребна су даља унапређења овог система која требају бити заснована на укупном развоју система интерних финансијских контрола у јавној управи – PIFC (Public Internal Financial Control Systems). Министарство још увијек није заокружило овакав систем интерних контрола који подразумијева имплементацију интерне ревизије и формирање Централне хармонизацијске јединице у Министарству.

Препоручујемо да Министарство предузме одређене активности на унапређењу процеса анализа, извјештавања и надзора над буџетом и то:

- **редовно вршити упоредне анализе трошкова по корисницима на годишњем нивоу у односу на број запослених, анализе извршења и буџета на појединим категоријама, анализе повећања или смањења појединих расхода, упоредне анализе са другим буџетским корисницима, итд;**
- **потребно је убрзати активности у вези са попуном упражњених радних мјеста у складу са новом систематизацијом, чиме ће се створити претпоставке за значајније помаке и побољшања у овој области;**
- **измијенити методологију годишњег извјештавања код буџетских корисника на начин који ће обезбиједити паралелно извјештавање о финансијском пословању и пословним активностима. Извјештај о раду мора бити саставни дио финансијског извјештаја, како би се сагледали остварени циљеви пословања;**
- **коначно имплементирати Закон о интерној ревизији у институцијама БиХ и заокружити систем интерних финансијских контрола у јавној управи – PIFC (Public Internal Financial Control Systems)**

3.4. Јединствени рачун трезора

Јединствен рачун Трезора представља систем који се састоји од свих банковних рачуна који се воде у име Министарства код једне или више пословних банака, путем којег се врше трансакције које се односе на буџетска средства и евидентирају у систему Главне књиге трезора.

Утврдили смо да Министарство има закључене уговоре са четири комерцијалне банке (НЛБ Развојна банка Југоисточне Европе а.д. Бања Лука, UniCredit banka д.д. Сарајево, Gospodarska banka д.д. Сарајево и Raiffeisen bank д.д. Сарајево) о вођењу рачуна и обављању платног промета у земљи и иностранству. Наведени уговори закључени су у периоду од 2001. до 2003. године.

Канцеларија за ревизију је у свом претходном извјештају констатовала да су уговори са пословним банкама закључени прије ступања на снагу Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине и Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине, те да је Министарство финансија и трезора БиХ дужно да у складу са одредбама наведених прописа проведе процедуре избора најповољнијих банака за обављање платног промета путем јавне конкуренције. Увјерили смо се да, осим почетних активности у 2008. години на расписивању тендера за одабир комерцијалних банака за обављање платног промета, по овом питању није учињено ништа.

Уочили смо да Министарство врши инвестирање јавних средстава путем Централне банке Босне и Херцеговине (орочење као један од начина инвестирања) 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. Међутим, чланом 31. Закона о финансирању институција БиХ, 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». Сходно наведеном, видљиво је да прописи који уређују трезорско пословање у дијелу инвестирања слободних буџетских средстава на различит начин третирају наведену област.

У нашем претходном извјештају сугерисано је да Министарство покрене процедуру усклађивања одредби Закона о трезору институција БиХ и Закона о финансирању институција БиХ везано за инвестирање слободних буџетских средстава, како би се отклониле недоумице који од наведених прописа треба примјењивати у пракси. Према члану 3, тачка 5. Закона о трезору, Министарство може да пласира било који износ средстава са Јединственог рачуна трезора који није потребан за извршење буџета. Пласмани се врше само преко Централне банке Босне и Херцеговине у циљу повећања средстава буџета. Сходно члану 3. Закона о финансирању, Министарство финансија и трезора је надлежно за координацију активности како би се обезбиједила буџетска средства и инвестиције јавних средстава, а према одредбама IV поглавља истог закона.

Потребно је провести активности на измјени и прилагођавању нормативних рјешења у области инвестирања јавних средстава и обезбиједити јавну конкуренцију сагласно новим законским рјешењима (Закону о јавним набавкама Босне и Херцеговине и Закону о финансирању институција Босне и Херцеговине).

3.4.1. Попис новчаних средстава

Ревизија је испитивала стања новчаних средстава на рачунима који се воде у оквиру Јединственог рачуна трезора на дан 31.12.2007. године. Увидом у Главну књигу трезора утврђено је да на дан 31.12.2007.године исказано стање новчаних средстава износи 425.548.963 КМ.

Министарство је формирало комисију за попис новчаних средстава на Јединственом рачуну трезора. Комисија је извршила попис новчаних средстава на основу извода банака и то: Централне банке БиХ, HVB Central profit banke, Raiffeisen bank-e, НЛБ Развојне банке, УПИ банке, UniCredit банке и Нуро Alpe Adria bank-e. Након извршеног пописа сачињен је записник према коме је исказано стање новчаних средстава на Јединственом рачуну трезора у износу од 408.764.989 КМ. Увидом у поменути записник утврђено је да комисија није извршила попис и сравњење стања новчаних средстава на рачунима амбасада и дипломатско-конзуларних представништава, пројекта UNHCR-а, те на трансакцијским рачунима за које је надлежна Регулаторна агенција за комуникације. Став комисије по наведеном питању је да попис по поменутих рачунима треба да изврши надлежна институција која даје налог за евидентирање пословних промјена, у конкретном случају, Министарство иностраних послова БиХ за амбасаде и дипломатско-конзуларна представништва, Министарство за људске права и избјеглице БиХ за пројекат UNHCR-а и Регулаторна агенција за комуникације БиХ за рачуне којима она располаже. Такође, Министарство није извршило попис готовог новца у благајнама код буџетских корисника. Комисија за попис констатовала је да није било могуће пописати стање готовине у благајнама због децентрализованог система, односно чињенице да свака институција има отворену благајну и да су појединачне институције извршиле попис готовине на дан 31.12.2007.године.

Министарство је једино надлежно за управљање Јединственим рачуном трезора, а буџетски корисници нису овлашћени управљати Јединственим рачуном трезора, осим у складу са изричитим упутствима Министарства сагласно ставу (6) члана 25. Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине. С тим у вези препоручујемо да Министарство код наредног пописа новчаних средстава обезбиједи доказе о извршеном попису овог дијела новчаних средстава код Министарства иностраних послова (за рачуне амбасада и ДКП-а), Министарства за људска права и избјеглице (за рачуне Пројекта «UNHCR») и Регулаторне агенције за комуникације (за рачуне РАК-а).

3.5. Главна књига трезора

Утврђено је да одређене институције нису поштовале крајњи рок уноса података у Главну књигу трезора, те да је вршен унос обавеза у Главну књигу трезора након 31.01.2008.године (крајњи рок којег је одредило Министарство) код сљедећих институција БИХ: Парламентарна скупштина, Предсједништво, Суд, Министарство одбране, Тужилаштво, Високо судско и тужилачко вијеће, Министарство за људска права и избјеглице, пројекат УНХЦР, Комисија за имовинске захтјеве, Институт за нестале особе, Министарство финансија и трезора, Агенција за статистику, Министарство цивилних послова, Гранична полиција БиХ (Главни уред, ТУ Вишеград, ТУ Чапљина), Агенција за државну службу, Дирекција за имплементацију пројекта CIPS, HIPER В пројекат, Дирекција за цивилно ваздухопловство, Агенција за безбједност хране, Институт за метрологију, Институт за интелектуално власништво, Министарство транспорта и комуникација, Министарство безбједности, Министарство правде, Служба за послове са странцима и Управа за индиректно опорезивање.

Такође, установљено је да су поједине институције вршиле унос и након законског рока за доставу финансијских извјештаја, тј. након 28.02.2008. године, што је разлог закашњења коначног затварања Главне књиге трезора и помоћних књига. Тако је нпр. Институт за нестале особе вршио унос 07.03.2008. године, Министарство одбране 29.02.2008., Агенција за државну службу 04.03.2008., Институт за интелектуално власништво 28.02.2008 и Министарство правде 28.02.2008. Од наведених институција, само се Министарство одбране обратило писменим захтјевом за вршење уноса након дефинисаног рока.

Ревизија је својим поступцима обухватила снимање ISFU путем којег се генеришу подаци у Главну књигу трезора. Утврђено је да су за 2007. годину Главна књига и помоћне књиге затворене 20.03.2008. године, а што је посљедица непоштивања прописаних рокова за унос података. Мишљења смо да би свако накнадно уношење података требало да повлачи одговарајућу кореспонденцију са Министарством и посебна одобрења, што би оставило писани траг о накнадном уносу података у Главну књигу трезора. Констатовали смо да је направљен одређени напредак у односу на претходне године (за претходну годину затварања су вршена у мају текуће године за претходну годину). Међутим, сва кашњења имају утицаја на ажурност рачуноводствених промјена и тачност и благовременост подношења коначних финансијских извјештаја буџетских корисника.

Као посљедица непоштивања прописаних рокова уноса података у помоћне књиге и Главну књигу трезора, констатовали смо да поједини буџетски корисници (14 корисника) нису у прописаном року доставили годишње финансијске извјештаје. Пријем годишњих извјештаја је вршен све **до 26.03.2008. године**. Утврђено је да Министарство није подузимало санкције према овим буџетским корисницима, иако је то право прописано Законом о финансирању институција БиХ (обустава одобрења расхода док се не изврши пријем годишњег извјештаја). Ово је била примједба Канцеларије за ревизију и претходне године.

Приликом предаје годишњих извјештаја није постојала контрола Министарства у смислу комплетности и исправности извјештаја како је прописано Правилником о финансијском извјештавању и Инструкцијом за сачињавање годишњег извјештаја о извршењу буџета буџетских корисника за период од 01.01.-31.12.2007. године коју је Министарство упутило свим буџетским корисницима. Установљено је да је Министарство након пријема годишњих извјештаја вршило ове контроле у појединим институцијама тако што је враћало ове извјештаје ради допуна или одређених исправки.

Према изјавама одговорних лица корекције су се углавном односиле на доставу ширих и детаљнијих анализа извршења буџета, односно образложења одступања извршеног од одобреног буџета, доставе информације о систему интерних контрола и корективним радњама предузетим по препорукама ревизије. Такође, код већине корисника преглед динамике запошљавања није био сачињен исправно, а већина корисника није исправно потписала све обрасце годишњег финансијског извјештаја. Ове исправке су вршене до 25.03.2008. године. Тако је 26 институција доставило кориговане годишње извјештаје, и то: Агенција за рад и запошљавање, Агенција за надзор над тржиштем, Институт за акредитовање, Служба за заједничке послове БиХ, Центар за уклањање мина (ВН МАС), Дирекција за имплементацију пројекта CIPS, Гранична полиција, Агенција за истраге и заштиту, Министарство правде, Управа за индиректно опорезивање, Канцеларија за ветеринарство, Агенција за промоцију иностраних инвестиција - FIPA, Министарство вањске трговине и економских односа, Генерални секретаријат Савјета министара, Омбудсман за људска права, Правобранилаштво, Тужилаштво, Суд, Уставни суд, Предсједништво, Парламентарна скупштина, Одбор државне службе за жалбе, Канцеларија за законодавство Савјета министара, Агенција за осигурање, Дирекција за економско планирање.

Канцеларија за ревизију је компаративном анализом финансијских извјештаја буџетских корисника и Извјештаја о извршењу буџета које је сачинило Министарство за сваког буџетског корисника, установила одређена неслагања која се углавном односе на непотпуне податке у финансијским извјештајима буџетских корисника у односу на коначне податке Министарства, што је посљедица уноса података у Главну књигу трезора када су финансијски извјештаји већ предати.

Наведено указује да још увијек не постоји адекватна контрола финансијских извјештаја буџетских корисника од стране Министарства, као и да недостају јасна упутства за сачињавање финансијских извјештаја, посебно код програма посебних намјена који се финансирају из донаторских средстава. Мишљења смо да би Министарство требало да донесе прецизне инструкције у којима би се дефинисали рокови затварања Главне књиге, рокови извршења закључних књижења на крају године и санкције за евентуална непоштивања предвиђених рокова. Сматрамо да би Министарство требало да пропише да се унос обавеза након дефинисаног рока не може вршити без одобрења Министарства и увида у документацију на основу које се намјерава извршити књижење.

Препоручујемо Министарству предузимање одговарајућих активности везано за ажурност уношења података у Главну књигу и помоћне књиге што би омогућило поштивање прописаних рокова предаје финансијских извјештаја, а посебно је потребно:

- **обезбиједити контролу поштивања прописаних рокова уноса података у Главну књигу и помоћне књиге трезора и тако омогућити правовремено затварање Главне књиге,**
- **омогућити оперативне посебне захтјеве за унос података у случајевима прекорачења рокова,**
- **креирати инструкцију која дефинише рок затварања Главне књиге и извршења закључног књижења.**

3.6. Информациони систем

Ревизијом информационог система Министарства утврдили смо да није имплементирана већина препорука које су биле назначене у прошлогодишњем извјештају, осим што је обезбијеђена пуна запосленост у Одсјеку за управљање информационом системом према планираној систематизацији.

Сагледавањем постојећег стања и имајући у виду нереализоване препоруке из претходног извјештаја, Канцеларија за ревизију поново даје сљедеће препоруке у циљу повећања ефикасности информационог система Министарства:

- **креирати документацију која се односи на детаљне описе за инсталацију и администрацију ISFU и COIP система, План даљег развоја информационог**

система, План безбједности информационог система који би објединио низ већ креираних и горе поменутих процедура, те План за «disaster recovery».

- након провођења започете процедуре набавке уређаја за креирање резервних копија на магнетним тракама имплементирати механизам прављења истих. Прописати процедуре за редовно креирање резервних копија на ISFU и COIP систему.*
- креирати интерфејсе између COIP и ISFU система за размјену података између истих. Тиме се омогућује аутоматски унос фактуре из COIP у ISFU систем чиме се смањује могућност грешке приликом ручног уноса, а сам процес уноса се знатно убрзава.*
- провести започету процедуру надоградње ISFU система на нову верзију базе података и апликације. Оформити тим који ће на тестној платформи провјерити све функционалности надограђеног система те тако обезбиједити систем за пуштање у продукцију.*
- дефинисати, имплементирати и документовати безбједан приступ удаљених корисника информационом систему.*
- имплементирати сервер (domain controller) за управљање радом клијената у локалној рачунарској мрежи. Креирати јединствене корисничке налоге за све клијенте у локалној рачунарској мрежи и планирати синхронизовано креирање резервних копија података са радних станица на серверу. Планирати периодично креирање резервних копија на серверу и тестирање исправности истих уз прописане процедуре. Документовати наведени процес имплементације.*

3.6.1. Услуге одржавања софтвера

Утврдили смо да се ове услуге реализују од добављача са којима Министарство има закључене уговоре из ранијег периода (2004. године), а који су закључени на „неодређено“ вријеме. За услуге имплементације и подршке за апликативни софтвер и обуку запосленика ангажован је добављач „Осеап д.о.о“ према Уговору из 2004. године. Код набавке лиценци за употребу софтверских производа такође је ангажован добављач „Осеап д.о.о.“ према Уговору из 2004. године. Према тендерској документацији за претходно наведене послове тражена је потпуна подршка у периоду од пет година.

Како захтијевани рок истиче наредне године препоручујемо Министарству правовремено предузимање одговарајућих активности везаних за имплементацију, подршку и набавку лиценци за апликативни софтвер као и за обуку запосленика.

С тим у вези Министарство треба да предузме следеће:

- да изврши анализу квалитета и функционалности постојећег апликативног софтвера. На основу тога сагледати све евентуалне додатне захтјеве по питању софтвера, који би обухватили неопходне измјене на постојећој апликацији, или потпуно занављање апликације у циљу што ефикаснијег пословања Министарства.*
- да предложи занављање апликативног софтвера или продужење рада постојећег уз евентуалне корекције.*
- да наредне године обнови Уговоре за имплементацију и подршку апликативног софтвера за дефинисани период, након проведене процедуре набавки у складу са Законом о јавним набавкама.*

4. Финансијски извјештаји

Министарство је саставило годишњи Извјештај о буџету који даје податке о финансијском положају и 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 уносили путем Информационог система финансијског управљања (ISFU) 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 2007. годину).

Стога, годишњи извјештај о буџету представља збир података које су буџетски корисници унијели у Главну књигу трезора (што представља одговорност буџетских корисника), као и података који се директно уносе у Главну књигу од стране Министарства (што представља одговорност Министарства).

Ревизија је прегледала финансијске извјештаје који су садржани у Извјештају о буџету, и то:

- Збирни биланс стања,
- Збирни биланс прихода по изворима и намјенама,
- Збирни биланс расхода по економским категоријама,
- Годишњи исказ о извршењу буџета

4.1. Збирни биланс стања

Биланс стања представља системски преглед имовине, обавеза и других извора на дан извјештавања. Највећи дио одговорности и учешћа у креирању (књижењу) већине билансних позиција имају буџетски корисници, тако да Биланс стања приказан у Извјештају о извршењу буџета представља Збирни биланс стања на дан 31.12.2007. године на нивоу институција БиХ.

На основу извршених појединачних ревизија за 2007. годину код буџетских корисника констатовали смо одређена одступања која су имала директан утицај на Збирни биланс стања на дан 31.12.2007. године који је приказан у годишњем Извјештају о извршењу буџета за 2007. годину. Тако смо констатовали да у појединим случајевима није било извршено усаглашавање стварног стања утврђеног пописом на дан 31.12.2007. године са исказаним књиговодственим стањем у Главној књизи трезора или да није исказана тачна вриједност појединачних билансних позиција. Наведено се односи на следеће:

- Министарство иностраних послова БиХ није ријешило ставке констатоване пописом које се односе на разлике на прелазним рачунима новчаних средстава одређених ДКП-а, интерне финансијске обавезе и потраживања и неизмирене обавезе и потраживања из ранијег периода. Ово је стална активност Министарства иностраних послова која траје до коначног кориговања свих стања у Главној књизи трезора;
- Дирекција за имплементацију пројекта CIPS није извршила вриједносно евидентирање неперсонализованих картица (личних карата, возачких дозвола и личних карата за странце) у Главној књизи трезора на позицији «залихе материјала». Тиме није омогућено вриједносно евидентирање промјена током године везано за набавку и утрошак ових картица, као и исказивање књиговодственог стања неутрошених картица на залихама материјала. Утврђено је да почетни салдо средстава у припреми, 01.01.2007.године, садржи износ од 151.842 КМ који представља пренесени салдо претходне године, а односи се на раније неправилно евидентирање дијела напријед поменутих картица које су приликом ранијих набавки књижене на средства у припреми. Дирекцији пројекта CIPS је наложено да изврши корекције и унесе исправна стања за залихама материјала;

- Дирекција за економско планирање БиХ подцијенила је набавну вриједност сталних средстава и извора средстава за опрему, која није евидентирана у пословним књигама и финансијским извјештајима на дан 31.12.2007. године, а која је констатована пописом као вишак средстава. Сугерисано је Дирекцији да изврши евидентирања у Главној књизи трезора;
- Министарство финансија и трезора БиХ (као буџетски корисник) подцијенило је набавну вриједност сталних средстава и извора средстава са 31.12.2007. године за вриједност више обрачунате амортизације у износу од 43.228 КМ. Предузете су мјере да се ова неправилност отклони;
- Министарство за људска права и избјеглице БиХ није извршило обрачун амортизације за стална средства која су набављена током године. Укупан износ необрачунате амортизације износи 9.527 КМ, тако да су по том основу прецијењена основна средства и извори средстава за исти износ. Сугерисано је да се изврше корекције књижења;
- Управа за индиректно опорезивање БиХ није окончала попис цјелокупне покретне и непокретне имовине ранијих царинских управа, као и пренос имовинских права и план за разматрање дугова и обавеза ранијих царинских управа. Као посљедица тога, Управа није извршила инвентуру (усклађивање) стварног стања ове имовине са подацима из књиговодствених евиденција ранијих царинских управа и унос вриједности наведене имовине у пословне књиге Управе. Ова неправилност се протеже већ дужи период и неизвјесно је када ће она бити исправљена;
- Канцеларија за ветеринарство БиХ утврдио је мањак опреме по попису, а како иста није задужена, пописна комисија предложила је да се утврђени мањак расходује на терет Уреда. Осим наведеног, није у потпуности уређено питање вођења евиденција о штампаним, требованим и издатим сертификатима;
- Институт за нестала лица БиХ подцијенио је набавну вриједност сталних средстава и извора средстава за вриједност дониране опреме од стране ICRC која није евидентирана у пословним књигама и финансијским извјештајима на дан 31.12.2007. године. Такође, у пословним књигама и финансијским извјештајима на дан 31.12.2007. године није евидентирана вриједност новчане донације Владе Исланда у износу од 59.066 КМ;
- Министарство одбране БиХ није евидентирало обавезе створене у 2007. години у износу од 1.227.740 КМ, као ни износ од 998.192 КМ који се односи на накнаде за станарине професионалних војних лица. Осим наведеног, констатовано је да попис средстава и извора средстава није у потпуности извршен у складу са прописима који регулишу ову област и да у потпуности није ријешено питање транзиције, статуса имовине и особља, те да су ова неријешена питања имала утицаја на цјелокупно пословање Министарства;
- Гранична полиција БиХ на крају године није извршила књижења, која се односе на услуге осигурања у износу од 53.589 КМ и набавку једног аутомобила у износу од 61.659 КМ, у складу са рачуноводственим принципом модификованог настанка догађаја, тј. књижена нису извршена у периоду када је трошак и настао (трошак из 2008. књижен у 2007. години).

Одговорност за наведене неправилности које имају директног утицаја на Збирни биланс стања који је исказан у Извјештају о извршењу буџета за 2007. годину односи се на буџетске кориснике.

Међутим, уочили смо да збирне билансне позиције у годишњем извјештају које уствари представљају финансијски положај на нивоу институција БиХ, нису појединачно образложене у текстуалном дијелу Извјештаја о извршењу буџета за 2007. годину. (нпр. подаци о новчаним средствима, појединим обавезама, итд.). Стога, препоручујемо да Министарство детаљније текстуално опише све буџетске позиције у тзв. «нотама уз финансијске извјештаје» и тиме пружи потпуније податке корисницима извјештаја у погледу укупне имовине, новчаних средстава и обавеза на нивоу институција БиХ.

4.2. Збирни биланс прихода по изворима и намјенама

Прегледом наведених извјештаја утврђено је да Збирни биланс прихода у Извјештају о извршењу буџета није усаглашен са Главном књигом на дан 31.12.2007. године.

Разлике су проистекле због тога што приходи ВН MAC – донације UNDP и приходи Државне регулаторне комисије за електричну енергију (DERK) нису књижене у систему Главне књигу трезора, с обзиром да се евидентирање финансијских трансакција ових институција не врши путем ISFU система, већ се евиденције воде код буџетских корисника. Такође, приходи Фонда за повратак књижени су у Главној књизи трезора, али нису приказани у Извјештају о извршењу буџета, јер се према изјавама одговорних лица у Министарству приходи Фонда за повратак не третирају као приходи буџета институција БиХ.

Преглед разлике прихода између података из Главне књиге и Извјештаја о извршењу буџета

Приходи исказани у Главној књизи	791.881.431 KM
Приходи UNDP (ВН MAC)- извјештај ВН MAC-а	+ 964.696 KM
Приходи Државне регулаторне комисије за ел.енергију – извјештај DERK	+ 1.354.453 KM
Приходи Фонда за повратак	- 8.650.000 KM
Приходи исказани у Извјештају о буџету	785.550.580 KM

Министарство је ради реалног исказивања прихода, у првом случају обухватило приходе који нису евидентирани у Главној књизи због неповезаности са ISFU системом. У другом случају, у извјештају су изостављени приходи Фонда за повратак, иако су они као такви књижени у Главној књизи. Мишљења смо да у наредном периоду Министарство мора да тежи усаглашавању Главне књиге са Извјештајем о извршењу буџета.

С тим у вези препоручујемо да се предузму мјере да се ВН MAC и DERK увезу у ISFU систем чиме би се обезбиједила усаглашеност прихода.

Такође, Биланс прихода треба обухватати и приходе Фонда за повратак с обзиром да је рачун на који се врше уплате средстава Фонда за повратак саставни дио Јединственог рачуна трезора, и да су ове трансакције евидентирание као приходи. У супротном, ове трансакције могу бити евидентирание и на контима активних или пасивних временских разграничења чиме би се обезбиједило поузданије евидентирање ових прихода.

4.2.1. Намјенски приходи - донације

Министарство је у Извјештају о буџету (поглавља 7. – Обрачун и распоред вишка прихода) исказало пренесене намјенске приходе од донација по корисницима у износу **6.751.956 KM**.

Утврдили смо да је преглед сачињен само на основу захтјева буџетских корисника с обзиром да Министарство нема у својој документацији уговоре које корисници закључују са донаторима, нити тачне податке о уплаћеним донацијама. Тако је брига у вези ових неутрошених средстава препуштена корисницима, што представља слабост интерних контрола овог процеса. Наиме, буџетски корисник након потписивања уговора о донацији Одсјеку за управљање Јединственим рачуном трезора доставља захтјев за отварање посебног рачуна на који ће се вршити уплата средстава. Када донатор изврши уплате, Одсјек за управљање ЈРТ обавјештава корисника о уплати средстава тако што путем факса доставља потврду о уплати («swift»), али ово обавјештење не доставља Одсјеку за извршење буџета који је о овоме обавијештен тек када буџетски корисник достави захтјев за отварање програма посебне намјене и отварање оперативног буџета.

На овај начин постоји могућност да сви намјенски приходи неће бити пренијети у наредну годину као намјенска средства, и да ће се третирају као акумулирани вишак прихода који се преноси у резерву уз могућност трошења ових средстава у друге сврхе.

Препоручујемо Министарству (Одсјеку за извршење буџета) да у својој документацији обезбиједи уговоре које корисници закључују са донаторима и на основу тих уговора и евиденција из Главне књиге о утрошку ових средстава сачини преглед пренесених намјенских прихода од донација.

4.3. Збирни биланс расхода по економским категоријама

Прегледом наведених извјештаја утврђено је да Збирни биланс расхода у Извјештају о извршењу буџета није усаглашен са Главном књигом на дан 31.12.2007. године.

Разлике су проистекле због тога што расходи ВН MAC – донације UNDP и расходи Државне регулаторне комисије за електричну енергију (DERK) нису књижени у систему Главне књиге трезора, с обзиром да се евидентирање финансијских трансакција ових институција не врши путем ISFU система, већ се евиденције воде код буџетских корисника. Такође, расходи Фонда за повратак књижени су у Главној књизи трезора, али нису приказани у Извјештају о извршењу буџета, јер се према изјавама одговорних лица у Министарству расходи Фонда за повратак не третирају као расходи буџета институција БиХ.

Преглед разлике расхода између података из Главне књиге и Извјештаја о извршењу буџета

Расходи исказани у Главној књизи	713.846.097 KM
Расходи UNDP(ВН MAC) - извјештај ВН MAC-а	+ 964.696 KM
Расходи Државне регулаторне комисије за ел.енергију – извјештај DERK	+ 1.575.507 KM
Расходи Фонда за повратак	- 15.279.441 KM
Расходи фонда за повратак - буџет институција БиХ	+ 1.420.000 KM
Расходи исказани по Извјештају о буџету	702.526.859 KM

Министарство је ради реалног исказивања расхода, у првом случају обухватило расходе који нису евидентирани у Главној књизи због неповезаности са ISFU системом. У другом случају, у Извјештају су изостављени расходи Фонда за повратак, иако су они као такви књижени у Главној књизи. Мишљења смо да у наредном периоду Министарство мора да тежи усаглашавању Главне књиге са Извјештајем о извршењу буџета.

С тим у вези препоручујемо да се предузму мјере да се ВН MAC и DERK увезу у ISFU систем чиме би се обезбиједила усаглашеност расхода.

Такође, Биланс расхода треба да обухвата и расходе Фонда за повратак с обзиром да је рачун на који се врше уплате средстава Фонда за повратак саставни дио Јединственог рачуна Трезора, и да су ове трансакције евидентирание као расходи. У супротном, ове трансакције могу да буду евидентирание и на контима активних или пасивних временских разграницења чиме би се обезбиједило поузданије евидентирање ових расхода.

4.3.1. Трансфери за пројектну документацију за коридор Vc

Установљено је да на ставци Трансфери за пројектну документацију за коридор Vc, које Министарство врши са намјенског рачуна за измирење обавеза према уговарачима на основу документације коју доставља Министарство комуникација и транспорта, није приказано извршење у 2007. години. Ревизијом је утврђено да је исто посљедица неправилног евидентирања трансакција у вези плаћања пројектне документације. Наиме, према подацима из Главне књиге и текстуалног дијела Извјештаја у 2007. години, за пројектну документацију за коридор Vc (лот 1-лот 6) уплаћен је износ од 3.447.544 KM. Утврђено је да се ови издаци воде у Главној књизи само на групи конта 0115- стална средства у облику права, док евидентирање није вршено на групи конта 821 – капитални издаци, нити на класи 5 – Извори средства. На овај начин расходи институција и извори средстава подцијењени су за 3.447.544 KM.

Исто тако, Преглед капиталних улагања по буџетским корисницима, пројектима и економским категоријама – Обрасци 6/1 није тачан за наведени износ. Ово такође има утицаја на Годишњи исказ о извршењу буџета за 2007.годину, односно на разлику вишка прихода над расходима, коју треба умањити за наведени износ.

4.4. Годишњи исказ о извршењу буџета

Одредбама Правилника о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине прописано је да Годишњи исказ о извршењу буџета (образац број 7) сачињава Министарство на нивоу буџета свих институција БиХ.

Годишњи исказ о извршењу буџета садржи податке о укупним приходима и расходима који се преузимају са одговарајућих конта из књиговодства.

Као посљедица тога што Збирни биланс прихода и Збирни биланс расхода нису у потпуности сачињени на основу података из Главне књиге (садрже податке из Главне књиге и податке из извјештаја буџетских корисника), исказани вишак прихода над расходима у Билансу стања износи **78.035.334 КМ**, док је у Извјештају о буџету исказан вишак прихода над расходима у износу **83.023.721 КМ**.

Наведена разлика објашњена је у поглављима 4.2. и 4.3. што приказујемо у наредној табели:

Р.бр. 1	Опис 2	Приходи 3	Расходи 4	Разлика 5 (3-4)
1.	Главна књига	791.881.431	713.846.097	78.035.334
	+ DERK	1.354.453	1.575.507	-221.054
	+ ВН МАК	964.696	964.696	0
	+ ФОНД		1.420.000	-1.420.000
	- ФОНД	(8.650.000)	(15.279.441)	-(6.629.441)
2.	Извјештај о буџету	785.550.580	702.526.859	83.023.721

Сматрамо да је овако свођење вишка прихода над расходима правилно у условима када није обезбјеђена усклађеност Извјештаја о буџету са Главном књигом. Међутим, напоменули смо да Министарство мора да тежи усклађивању Главне књиге трезора са Извјештајем о буџету, јер овакав начин извјештавања није у складу са рачуноводственим правилима и начелима и не обезбјеђује у потпуности тачност, поузданост и разумљивост финансијских извјештаја.

Увидом у Главну књигу трезора утврђено је да је на аналитичком конту 591111-Нераспоређени вишак прихода и расхода књижен кумулативни износ из више претходних периода, односно да није вршено књижење распореда вишка прихода, те да стога није исказано тачно стање на конту 591112-Вишак прихода за резерве.

Током поступка ревизије утврђено је да је остварен вишак прихода над расходима требао да износи мање за 3.447.544 КМ, тј. **79.576.177 КМ** због неприказаног издатка за набавку сталних средстава у облику права по основу трансфера за пројектну документацију за коридор Vc (*детаљније тачка 4.3.1. Извјештаја о ревизији*). Такође, распоред вишка прихода није исказан по структури која јасно приказује намјене из ранијих година и пренос у наредну годину.



Према подацима из извјештаја о буџету и на основу утврђене разлике у поступку ревизије, расположиви вишак прихода над расходима требао је бити приказан на сљедећи начин:

Р. бр.	Опис	По извјештају- образац 7	По ревизији
1	2	3	4
I	Вишак прихода над расходима	83.023.721	79.576.177
II	Распоред вишка прихода:	39.704.316	49.916.030
1.	Пренос нераспоређеног прихода из претходне године	34.000.000	20.000.000
2.	Пренос намјенски распоређеног прихода из 2007.г.		14.000.000
3.	Пренос буџетским корисницима за: неутрошена донирана средства, реализоване вишегодишње капиталне пројекте	5.704.316	5.917.394
4.	Резервисање за интервентно финансирање стања у Сребреници		9.998.636
III	Текућа резерва Буџета институција БиХ за наредну годину (I - II)	43.319.405	29.660.147

Препоручујемо да се изврше одговарајућа корективна књижења у Главној књизи трезора и обезбиједи потпуна евиденција свих прихода и расхода и распореда вишка прихода над расходима. Потребно је да се изврше сљедеће корекције у Извјештају о буџету за 2007. годину:

- *да се умањи вишак прихода над расходима за 3.447.544 КМ, тако да коначно утврђени вишак прихода над расходима за 2007. годину износи 79.576.177 КМ;*
- *да се прикаже распоред вишка прихода по структури која приказује намјене из ранијих година и пренос вишка у наредну годину.*

5. Кореспонденција са клијентом

Министарству је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2007. годину на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана Министарство је доставило коментаре на налазе садржане у Нацрту извјештаја о обављеној ревизији. По нашој процјени, Министарство није доставило нове доказе и чињенице које би утицале на измјену налаза садржаних у Нацрту извјештаја о ревизији. По том основу овај извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментаре Министарства и наш одговор на коментаре.

Сарајево, септембар 2008. године

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

М.П.

Миленко Шего