



ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

ИЗВЈЕШТАЈА О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ЗА 2008. ГОДИНУ

Број: 01/03-06-16-1-702/09

Сарајево, јули 2009. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
1.	Увод	5
2.	Реализација ранијих препорука	5
3.	Систем интерних контрола	7
3.1.	Планирање буџета институција БиХ	7
3.2.	Извршење буџета институција БиХ	8
3.3.	Анализе планирања и извршења буџета	10
3.4.	Контрола буџета и извјештавање	10
3.5.	Управљање Јединственим рачуном трезора	12
3.5.1.	Попис новчаних средстава	13
3.6.	Главна књига трезора	14
3.7.	Информациони систем	14
3.8.	Централизовани обрачун плата	16
4.	Финансијски извјештаји	17
4.1.	Збирни биланс стања	17
4.2.	Збирни биланс прихода по изворима и намјенама	18
4.3.	Збирни биланс расхода по економским категоријама	19
4.4.	Распоред акумулираног вишка прихода	20
4.5.	Текућа резерва	21
5.	Кореспонденција са клијентом	22
	Прилог бр. 1. - Аналитички преглед укупних расхода остварених на нивоу институција БиХ за 2008. годину	23

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основа за ревизију

Извршили смо ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2008. годину (у даљем тексту: Извјештај о буџету) сачињеног од стране Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Министарство).

Одговорност руководства

Руководство Министарства је одговорно за припрему и фер презентацију Извјештаја о буџету у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања тј. Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ („Службени гласник БиХ“, број 33/07) и Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ. Ова одговорност обухвата: осмишљавање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе, одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствене процјене које су разумне у датим околностима. Руководство је такође одговорно за усклађеност пословања Министарства са важећим законским и другим релевантним прописима.

Одговорност ревизора

Наша је одговорност да изразимо мишљење о Извјештају о буџету на основу ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 12/06), INTOSAI ревизијским стандардима („Службени гласник БиХ“, број 5/01) и Међународним стандардима ревизије (ISA). Ови стандарди налажу да радимо у складу са етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да Извјештај о буџету не садржи материјално значајне погрешне исказе, те да је пословање усклађено са важећим законским и другим релевантним прописима.

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, информационим системима и централизованим обрачуном плата. Ревизија није обухватила Извјештај о међународним обавезама Босне и Херцеговине за 2008. годину, што је предмет посебне ревизије о сервисирању спољног дуга. Ревизија укључује провођење поступака у циљу прибављања ревизионих доказа о усклађености пословања и о износима и објелодањивањима датим у Извјештају о буџету. Избор поступка је заснован на ревизорском просуђивању, укључујући процјену ризика материјално значајних погрешних исказа у финансијским извјештајима. Приликом процјене ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, у циљу осмишљавања поступака ревизије који су одговарајући у датим околностима, али не у циљу изражавања одвојеног мишљења о ефективности интерних контрола. Ревизија такође укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опште презентације финансијских извјештаја.

Сматрамо да су прибављени ревизиони докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основу за мишљење ревизора.

Квалификација

Као што је наведено у поглављу II Извјештаја о ревизији:

1. Реализација буџета није системски уређена доношењем свих подзаконских аката у складу са Законом о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине којим би се јединствено уредила правила и стандарди потрошње (тачка 3.2. Извјештаја);
2. Функција одговарајућих анализа и надзора над извршењем буџета и даље недостаје у Министарству (тачка 3.3. Извјештаја);
3. Министарство није у потпуности обављало контролу исправности финансијских извјештаја која подразумева међусобну повезаност података из свих табела Извјештаја о буџету (тачка 3.4. Извјештаја);
4. Министарство није извршило свеобухватан попис новчаних средстава, односно није објединило све расположиве податке о стању новчаних средстава, те сравнило податке по попису са подацима исказаним у Главној књизи трезора и утврдило разлоге евентуалних неслагања (тачка 3.5.1. Извјештаја);
5. 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 и кашњења у предаји финансијских извјештаја буџетских корисника (тачка 3.6. Извјештаја);
6. Информациони систем Министарства није унапријеђен у односу на претходну годину, а услуге имплементације и одржавања софтвера за централизован обрачун плата нису обновљене у складу са правилима јавних набавки (тачка 3.7. и 3.8. Извјештаја);
7. Укупни приходи и расходи буџета по Извјештају о буџету нису усаглашени са приходима и расходима исказаним у Главној књизи трезора са 31.12.2008. године (тачка 4.2. и 4.3. Извјештаја);
8. Министарство није кроз систем Главне књиге трезора обезбиједило тачно исказивање финансијског резултата текуће године, акумулираног вишка прихода над расходима, нити књижење распореда истог (тачка 4.4. Извјештаја).

Мишљење

Према нашем мишљењу, осим за ефекте које на финансијске извјештаје могу имати ставке наведене у претходном пасусу, финансијски извјештаји Министарства приказују истинито и објективно стање имовине и обавеза на дан 31. децембра 2008. године, резултате пословања и извршење буџета за годину која се завршава на тај дан и у складу су са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Финансијско пословање Министарства у току 2008. године било је у свим материјално значајним аспектима усклађено са важећом законском регулативом, осим за напомене наведене у претходном пасусу.

Сарајево, 01.07. 2009. године

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Џевад Некић

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

У складу са чланом 22. Закона о финансирању институција БиХ („Службени гласник БиХ“, број 61/04), Министарство је припремило и поднијело извјештај о извршењу буџета институција БиХ за 2008. годину. Канцеларија за ревизију је сагласно важећем Закону о ревизији извршила финансијску ревизију годишњег извјештаја о извршењу буџета у дијелу Министарства које је овлаштено за израду овог Извјештаја, тј. у Сектору за буџет институција БиХ и Сектору за трезорско пословање.

2. Реализација ранијих препорука

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију Извјештаја о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине за 2007. годину и сачинила Извјештај о ревизији за 2007. годину. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности у пословању Министарства везано за буџет институција БиХ и трезорско пословање, те је руководству предложено да уочене неправилности размотри и предузме одређене активности у циљу њиховог отклањања. 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 о извршењу буџета за 2007. 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 2007. годину, утврдили смо да је Министарство отклонило одређене слабости и неправилности, те да поједине слабости и неправилности још увијек нису отклоњене. Ниже дајемо преглед реализованих препорука и пререпорука по нашим ранијим налазима које нису реализоване:

Реализоване препоруке

- Систем планирања буџета на нивоу институција Босне и Херцеговине је дијелом унапријеђен. У инструкцијама за израду захтјева за додјелу средстава из буџета наведене су полазне основе за израду захтјева за додјелу средстава из буџета и задаци и активности прописане законским и ближим прописима институције;
- Преглед вишегодишњих капиталних улагања приказан је у табели 8. Извјештаја о буџету у циљу њиховог праћења и преноса неутрошеног дијела у наредну годину;
- Појединачне билансне позиције у Збирном билансу стања образложене су у текстуалном дијелу Извјештаја о буџету;
- Омогућено је оперативно планирање и праћење донација путем програма посебних намјена и дефинисане су обавезе буџетских корисника и Министарства у погледу праћења донација;
- Трансфери за пројектну документацију за коридор Vc у износу 10.890.899 КМ за 2009. годину евидентирани су на капиталним издацима и изворима средстава;
- Приходи и расходи Фонда за повратак - удружена средства евидентирани су у Главној књизи трезора у 2008. години.

Препоруке које нису реализоване

- Министарство је у јулу 2008. године донијело нови Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста и започело конкурсне процедуре у 2008. години за 20 нових радних мјеста на нивоу укупног Министарства. Међутим, посматрајући само секторе/одсјеке који су предмет ревизије о извршењу буџета институција БиХ и даље је присутан недостатак потребних стручних кадрова на нивоу одсјека, и то: у Одсјеку за припрему буџета недостају 4 запослена. У Одсјеку за анализе, планирање и извршење буџета нема запослених, тако да функција анализа планирања и извршење буџета код буџетских корисника није имплементирана током 2008. године. У Одсјеку за контролу и извјештавање недостају 2 запослена, у Одсјеку за управљање ЈРТ недостају 2 запослена, у Одсјеку Главне књиге трезора недостају 3 запослена, у Одсјеку за управљање информационом системом недостаје 1 запослени и у Одсјеку за централизован обрачун плата недостаје 1 запослени. Ревизија нема намјеру да предложи потпуно запошљавање, већ оптимални ниво запошљавања који обезбјеђује ефикасно извршење послова у Сектору за буџет и Сектору за трезорско пословање;
- Функција интерне ревизије и надзора над извршењем буџета није била успостављена у 2008. години иако је био расписан конкурс за три радна мјеста у Одсјеку за интерну ревизију који је у међувремену поништен. Такође, конкурс за попуњавање радних мјеста у Одсјеку централне хармонизацијске јединице био је расписан, али је у међувремену поништен због приједлога нове организације ове јединице. С обзиром да функција интерне ревизије и хармонизацијске јединице није још увијек имплементирана, тиме није заокружен систем интерних финансијских контрола у јавној управи - PIFC (Public Internal Financial Control Systems);
- Министарство је дијелом унаприједило систем формалне контроле појединачних финансијских извјештаја буџетских корисника. Међутим, контрола исправности финансијских извјештаја није била у потпуности заступљена, што је узроковало и нетачност појединих збирних финансијских извјештаја;
- Иницијативе којима би се обезбиједило да планирање буџета буде у корелацији са планираним пословним активностима и циљевима пословања буџетских корисника нису покренуте;
- Иницијативе којима би се измијенила методологија годишњег извјештавања код буџетских корисника која обезбјеђује паралелно извјештавање о финансијском пословању и пословним активностима такође нису покренуте;
- Унос података у Главну књигу трезора био је за поједине буџетске кориснике омогућен и након 31. јануара 2009. године, тј. након рока који је по упутствима Министарства био одређен као коначан рок за унос свих података из 2008. године. Ово је узроковало касније затварање Главне књиге и утицало на прекорачење рокова везано за предају финансијских извјештаја појединих буџетских корисника;
- Коначна намјена средстава од сукцесије по основу деблокираних рачуна није одређена. Министарство 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;

- Предузете су активности око избора комерцијалних банака за обављање послова платног промета сагласно Закону о јавним набавкама и Закону о финансирању институција Босне и Херцеговине. Међутим, коначан избор банака још увијек није завршен;
- Унапређења информационог система Министарства према нашим ранијим препорукама нису остварена у 2008. 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 институција БиХ,
- анализе планирања и извршења буџета,
- контрола буџета и извјештавање,
- управљање јединственим рачуном трезора,
- главна књига трезора,
- информациони систем,
- централизовани обрачун плата

3.1. Планирање буџета институција БиХ

Ревизија је испитивала систем планирања и доношења буџета институција Босне и Херцеговине. Констатовали смо да 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 увођењем тзв. „програмског буџетирања“ које подразумијева груписање сличних активности сваког буџетског корисника са планом буџета за сваку активност и паралелним праћењем извршења буџета сваког програма.

Током обављања наших ревизија код појединачних клијената уочили смо да планирање буџета код већине институција није било реално и није било засновано на анализама и процјенама реалних потреба у оквиру текућих издатака. Динамика запошљавања код већине буџетских корисника није била остварена у односу на планирани број запослених према којој су израђене пројекције буџета код буџетских корисника. Ово је довело до стварања одређених резерви, тј. вишка одобрених средстава у односу на реализована средства код појединих буџетских корисника. Стога, мишљења смо да треба правити одговарајуће анализе планирања и извршења буџета прије одобравања и усвајања новог буџета.

Такође, с обзиром да досадашњи распоред расхода буџета обухвата само 16 аналитичких ставки буџета (11 на текућим издацима и 5 на капиталним издацима), мишљења смо да усвојена структура буџета треба садржавати више аналитичких позиција расхода која ће обезбиједити функционалније праћење реализације буџета и омогућити већу рационализацију средстава.

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 које су могле остварити значајне уштеде у дијелу капиталних улагања. Констатовали смо да Министарство не прати реализацију капиталних издатака према аналитичкој структури ових издатака, тако да корисници могу реализовати капитална улагања у оквиру исте групе издатака (нпр. у оквиру групе „опрема“ умјесто планиране набавке компјутерске опреме буџетски корисници могу извршити набавку возила). Министарство је покренуло поступак за израду Модула за евиденције сталних средстава путем ИСФУ система којим ће се системски моћи пратити стање сталних средстава и сагледати реалне потребе сваког буџетског корисника. Међутим, овај модул још увијек није имплементиран.

Уочили смо у поступку ревизије да ефикасност инвестиционих улагања у реконструкцију и адаптацију објеката институција БиХ није у потпуности обезбијеђена због учествовања у реализацији ових улагања више институција БиХ (нпр. Службе за заједничке послове институција БиХ, Парламентарне скупштине БиХ, СИРА-е, итд.). Посљедица свега може бити неефикасност самих улагања и нерационалност кориштења јавних средстава, као и немогућност евидентирања свих улагања на једном мјесту.

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

- да се обезбиједи да планирање буџета буде у корелацији са планираним пословним активностима и јасним циљевима буџетског корисника;
- размотрити могућност детаљнијег усвајања структуре буџета тако што би буџет био подијељен на више аналитичких ставки и ограничен на појединим ставкама у погледу реструктурирања;
- обезбиједити планирање буџета у оквиру детаљне структуре буџета за капитална улагања и тиме омогућити праћење извршења буџета за капитална улагања у односу на планирану структуру ових улагања;
- имплементирати модул за праћење сталних средстава и залиха који ће свести планирање капиталних средстава у реалне оквире и рационализовати капитална улагања;
- прије одобравања и усвајања новог буџета вршити упоредне анализе извршења буџета код корисника који су остварили низак проценат извршења буџета ради свођења буџета у реалне оквире;
- предузети мјере према надлежним органима у циљу дефинисања једног носиоца свих инвестиционих улагања формирањем организационе јединице надлежне за сва инвестициона улагања.

3.2. Извршење буџета институција БиХ

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. С обзиром да оквири потрошње или стандарди потрошње за поједине категорије расхода нису дефинисани, буџетски корисници доносили су различита правила о расходима из буџета, тако да су правила потрошње буџета била препуштена процјени сваког буџетског корисника.

Савјет министара је на приједлог Министарства требао у складу са чланом 57. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“ број: 50/08) у року од 60 дана од дана ступања на снагу закона, уз консултације са представницима репрезентативног синдиката, донијети подзаконске акте утврђене овим законом којим би се на јединствен начин уредила правила и стандарди потрошње. Рок за доношење ових подзаконских аката био је почетак септембра 2008. године. Како до краја 2008. године подзаконски акти нису донесени (осим два која су донесена 29.12.2008. године и чије ефекте примјене можемо сагледати у 2009. години), пропуштене су радње којима би се у посљедњем кварталу 2008. године могли постићи значајни ефекти рационализације и уштеде јавног новца, као и намјенског кориштења средстава. С обзиром да наведени подзаконски акти нису донесени у року, даље кашњење у доношењу ових аката узрокује и даљу нерационалност јавне потрошње у 2009. години.

Средином 2009. године донесен је дио подзаконских аката која се односе на одређене накнаде из радног односа (боловање, јубиларне награде, породично одсуство, обављање послова другог радног мјеста, годишњи одмор, плаћено одсуство, отпремнине и продужени радно-правни статус). Међутим, други кључни подзаконски акти који се односе на трошкове репрезентације, трошкове горива и кориштење возила, закуп пословног простора, трошкове телефона, трошкове образовања, ангажовање на основу уговора о дјелу или уговора о привременим и повременим пословима, значајно би допринијели уштедама јавних средстава и регулисали јединствена права и обавезе приликом извршења буџета код свих корисника.

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 (ИСФУ систем) буде и плаћена у одређеном времену. С обзиром да је Министарство одговорно за управљање јавним средствима, 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. Стога је веома значајно коначно имплементирати интерну ревизију за контролу извршења буџета у Министарству и код буџетских корисника.

Препоручујемо да се донесу сви подзаконски акти према Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ који су посебно значајни за регулисање правила потрошње код исплата накнада за смјештај, одвојени живот, дневница за службени пут, кориштење приватних и службених возила, фиксних и мобилних телефона, трошкова репрезентације и трошкова образовања кадрова. Такође, препоручујемо да се посебно уреде јединственим правилима разна ангажовања по основу уговора о дјелу или уговора о привременим и повременим пословима.

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 рационалну потрошњу јавних средстава.¹

¹ Прилог бр. 1.- Аналитички преглед укупних расхода остварених на нивоу институција БиХ за 2008.

3.3. Анализе планирања и извршења буџета

Утврдили смо да су у Министарству и током 2008. године недостајале одговарајуће анализе планирања и извршења буџета што је последица недостатка запослених у Одсјеку за анализе буџета. Ови послови подразумијевају анализе буџетских захтјева, упоредне анализе извршења буџета по корисницима на кварталном и годишњем нивоу у односу на број запослених, анализе извршења буџета на појединим категоријама расхода (нпр. капитални издаци и поједини програми), анализе повећања или смањења расхода, итд, што би омогућило рационалније извршење буџета на одређеним категоријама расхода. Уочили смо да су поједине анализе рађене селективно према одређеним захтјевима надлежних институција (нпр. извршење појединих пројеката, преглед трошкова закупа на нивоу институција БиХ, итд.).

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

- потребно је убрзати активности у вези са попуном упражњених радних мјеста у складу са новом систематизацијом и створити претпоставке за значајније помаке и побољшања у овој области;
- редовно вршити упоредне анализе трошкова по корисницима на годишњем нивоу у односу на број запослених, анализе извршења буџета на појединим категоријама, анализе повећања или смањења појединих расхода, упоредне анализе са другим буџетским корисницима, итд.

3.4. Контрола буџета и извјештавање

Одсјек за контролу и извјештавање након пријема годишњих извјештаја вршио је контролу комплетности финансијских извјештаја. Готово свим буџетским корисницима су враћени извјештаји ради допуна и одређених корекција. Укупно 12 буџетских корисника није у прописаном року доставило финансијске извјештаје за 2008. годину.

Приликом предаје годишњих извјештаја буџетских корисника, Министарство је по препорукама ревизије вршило формалну контролу финансијских извјештаја буџетских корисника за 2008. годину. Ова контрола односила се на комплетност извјештаја, тј. предају свих образаца и образложења, потписивање финансијских извјештаја од стране одговорних особа, достављање образложења везаних за покретање корективних радњи по извјештајима о ревизији из претходне године и друго. Установљено је да је Министарство након пријема годишњих извјештаја вршило ове контроле у свим институцијама тако што је враћало извјештаје ради допуна или одређених исправки. Такође, код већине корисника преглед динамике запошљавања није био сачињен исправно, тако да су код ових података тражене исправке.

С обзиром да је већина буџетских корисника предала непотпуне финансијске извјештаје који су накнадно кориговани, мишљења смо да Министарство треба предузети одређене активности којима ће појачати одговорност за тачност и комплетност финансијских извјештаја. Једна од мјера може бити увођење штампаних образаца годишњег извјештаја са детаљним упутствима за попуњавање свих података у табелама и начином презентације и објављивања трошења јавног новца, што може допринијети повећању транспарентности и поузданости финансијских извјештаја.

У Министарству нису учињени значајни помаци када је у питању измјена методологије 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.

Такође, Министарство није у потпуности обављало контролу исправности финансијских извјештаја која подразумијева међусобну повезаност података из свих табела Извјештаја о буџету. У Обрасцу 6 - Преглед сталних средстава у облику ствари и права са стањем на дан 31.12.2008.године, приказана је укупна вриједност сталних средстава за 68 буџетских корисника у износу од 402.274.817 КМ. Међутим, овај износ не одговара износу вриједности сталних средстава из збирног биланса стања, гдје је на позицији сталних средстава исказан износ од 402.971.956 КМ. Детаљном провјером утврдили смо да су поједини буџетски корисници погрешно попунили Образац 6 - Преглед сталних средстава. Тако нпр. Служба за послове са странцима у Обрасцу 6. исказала је само вриједност опреме (2.105.400 КМ), а у Главној књизи и Билансу стања вриједност сталних средстава износи 3.226.770. Упоредивањем почетног стања у 2008. години и завршног стања у 2007. години исказаног у Обрасцу 6, утврђено је да се почетно стање сталних средстава 01.01.2008. године не слаже са крајњим стањем 31.12.2007. године код сљедећих буџетских корисника: Министарство цивилних послова (салдо 31.12.07. износи 1.107.761 КМ, а почетно стање 01.01.08. износи 880.197 КМ), Министарство за људска права и избјеглице (салдо 31.12.07. износи 1.470.235 КМ, а почетно стање 01.01.08. износи 1.470.217 КМ), Служба за послове са странцима (салдо 31.12.07. износи 2.000.096 КМ, а почетно стање 01.01.08. износи 1.791.719 КМ), Комисија за очување националних споменика (салдо 31.12.07. износи 387.824 КМ, а почетно стање 01.01.08. износи 380.294 КМ).

Министарству су и ове године упућивани захтјеви за реструктурирање буџетских средстава у оквиру укупно одобрених средстава у буџету. Тако је у 2008. години извршено 77 реструктурирања у укупном износу од 38.250.376 КМ. Реструктурирања су извршена у складу са Законом о финансирању институција БиХ у оквиру дозвољеног износа до 10% одобреног буџета буџетског корисника. Утврдили смо да се 27 захтјева за реструктурирањем средстава у износу од 13.275.457 КМ односи на децембар 2008. године, што је 35% од укупног броја захтјева. 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 на крају године и тако битно мијењају основне категорије усвојеног буџета које нису јавно објављене.

Такође, уочили смо случајеве да буџетски корисници једном одлуком умањују поједине категорија расхода, а потом другом одлуком увећавају исту категорију расхода. Промјена структуре расхода омогућавала је и повећање капиталних издатака током 2008. године, тако да су капитални издаци укупно повећани за 5.224.000 КМ од планираног износа.

Стога, потребно је обезбиједити ефикасније контроле сваког појединачног захтјева за реструктурирањем и одбити нерационалне захтјеве које неоправдано мијењају структуру буџета.

С тим у вези предлагемо да се, и поред посебних прописа који регулишу реструктурирање буџета, постојећи прописи побољшају у дијелу који се односи на процедуре за одобравање реструктурирања буџета. Треба размотрити евентуалну примјену ребаланса буџета као категорије којом се повећава транспарентност измјене буџета. Препоручујемо да Министарство предузме одређене активности на унапређењу процеса контроле и извјештавања буџета, и то:

- да се појача одговорност за тачност и комплетност финансијских извјештаја дистрибуцијом штампаних образаца годишњег извјештаја;
- да се повећају контроле исправности финансијских извјештаја и направе детаљна упутства буџетским корисницима у вези попуњавања финансијских извјештаја;

- да се покрену иницијативе на измјени методологије годишњег извјештавања код буџетских корисника на начин који ће обезбиједити паралелно извјештавање о финансијском пословању и пословним активностима. Извјештај о раду требао би да буде саставни дио финансијског извјештаја, како би се сагледали остварени циљеви пословања;
- да се сачињавају детаљне анализе сваког захтјева за реструктурирање буџета и врши поређење са претходно одобреним ставкама реструктурирања. Овим би поступак измјене постојећег буџета био више транспарентан, а прерасподјеле унутар буџетских ставки свеле би се у реалне оквире.

3.5. Управљање Јединственим рачуном трезора

Јединствени рачун Трезора представља систем који се састоји од свих банковних рачуна који се воде у име Министарства код једне или више пословних банака и путем којег се врше трансакције које се односе на буџетска средства и евидентирају у систему Главне књиге трезора. Плаћања са Јединственог рачуна трезора врше се у складу са интерним актом о распореду извршилаца и процедура плаћања који представља више расподјелу обавеза у систему плаћања, а не детаљне писане процедуре за извршење системских трансакција плаћања како је регулисано чланом 18. Закона о финансирању институција БиХ. Мишљења смо да је у циљу транспарентности и ефикасности трошења јавних средстава потребно детаљније прописати рокове, приоритете плаћања по корисницима, приоритете плаћања у дијелу обавеза за робе и услуге, итд.

Министарство сачињава планове новчаних токова којима се пројектује одређени прилив и одлив средстава са Јединственог рачуна трезора. Међутим, наведени планови новчаних токова сачињени су више формално, а не како је прописана чланом 28. Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине.

Препоручује се Министарству да уложи додатне напоре и побољша функцију буџетског рачуноводства ако се узме у обзир чињеница да значајна новчана средства циркулишу кроз буџет и која представљају извор различитих врста ризика које је потребно контролисати. С тога је веома битна контрола свих пословних трансакција, при чему се као доказ о њиховом настанку користе буџетске евиденције. Буџетско рачуноводство треба да укаже на рационално, ефикасно и намјенско трошење новчаних средстава и да отклони све евентуалне ризике и недостатке.

3.5.1. Попис новчаних средства

Министарство је у складу са Упутством о попису имовине и обавеза буџетских корисника - институција БиХ на крају године формирало Комисију за попис новчаних средстава на Јединственом рачуну трезора. Према ставу 3. члана 4. споменутог Упутства, попису обавезно подлијежу сва средства буџетског корисника, без обзира у којем облику се налазе и без обзира гдје се налазе. Сходно ставу 10. члана 63. Правилника о рачуноводству буџета институција БиХ новац у благајни и на рачунима исказује се у номиналном износу, а страни новац по курсу Централне банке БиХ на дан биланса.

Пописна комисије је извршила попис новчаних средстава по изводима банака за рачуне отворене у Централној банци БиХ и пословним банкама (Unicredit bank, Нуро Alpe-Adria-bank, NLB Razvojna banka, Intesa Sanpaolo bank i Raiffeisen bank), те у Извјештају о извршеном попису на дан 31.12.2008. године исказала стање новчаних средстава у износу од 498.926.667 КМ. Увидом у Главну књигу трезора констатовано је да је на дан 31.12.2008. године исказано стање новчаних средстава у износу од 522.268.502 КМ, те је по том основу констатована разлика стања по попису у односу на стање у књигама у износу од 23.341.835 КМ. У Извјештају пописне комисије је наведено да није извршен попис новчаних средстава Министарства спољних послова БиХ по рачунима отвореним за ДКП-е мрежу, рачуна Регулаторне агенције за комуникације БиХ и готовине у благајнама буџетских корисника, а у вези са ставом комисије да је попис новчаних средстава у наведеним случајевима извршен од стране надлежних институција. С обзиром на разлике стварног и књиговодственог стања по попису, Министарство је било у обавези да изврши анализу и усклађивање наведеног одступања.

Напомињемо да је Министарство у складу са чланом 25. Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине једино надлежно за управљање Јединственим рачуном трезора. Међутим, Министарство није извршило анализу и усклађивање стварног стања по попису са књиговодственим стањем, тј. није извршило свеобухватан попис новчаних средстава, односно није објединило све расположиве податке о стању новчаних средстава иако је располагало подацима о стању готовине по буџетским корисницима и подацима по попису новчаних средстава Министарства спољних послова БиХ по њиховом извјештају о попису.

Такође, утврдили смо да је попис новчаних средстава извршен по банкама и валутама, али да подаци нису груписани на начин да се може утврдити по којим банковним рачунима се врше књижења на одређени conto у Главној књизи што би омогућило усклађивање стања утврђеног по попису са стањем исказаним на одговарајућим контима у Главној књизи трезора.

Неопходно је да Министарство групише податке у Главној књизи трезора на начин да може утврдити по којим банковним рачунима се врше књижења на одређеном конту Главне књиге и да изврши свеобухватан попис новчаних средстава и усаглашавање стања утврђеног по попису са стањем исказаним у Главној књизи трезора, те утврди разлоге одступања.

3.6. Главна књига трезора

Ревизија је својим поступцима извршила увид у функционисање ИСФУ система путем којег се генеришу подаци у Главну књигу трезора. Констатовали смо одређени напредак у погледу ажурнијег уноса података у односу на претходне године, али остаје и даље да се у потпуности испоштују дефинисани рокови затварања Главне књиге и помоћних књига. Такође, није креирана инструкција којом се дефинишу рокови затварања Главне књиге и помоћних књига. Иста би могла да дефинише рокове и одговорности извршења закључних књижења.

Утврђено је да су за 2008. годину закључна књижења извршена 13.03. и 16.03.2009. године, када су затворене Главна књига и помоћне књиге. Затварање Главне књиге трезора врши се истовремено за све буџетске кориснике, након што сви буџетски корисници заврше трансакције уноса обавеза са стањем на дан 31.12.2008. године. Овај унос није био у потпуности поштован од стране појединих буџетских корисника, тако је унос података вршен након истека дефинисаног рока, што је разлог закашњења коначног затварања Главне књиге и помоћних књига. Унос података у Главну књигу трезора и након предвиђеног рока вршено је од стране Министарства одбране, Високог судског и тужилачког вијећа, Уреда за ветеринарство, Омбудсмена за људска права, Управе за заштиту биља, Предсједништва БиХ, Регулаторне агенције за комуникације, Парламентарне скупштине БиХ, Министарства спољних послова, Министарства за људска права и избјеглице, Министарства правде, Министарства цивилних послова, КонкурENCIЈСКОГ вијећа, Института за мјеритељство, Института за интелектуално власништво, Граничне полиције, Фонда за повратак, Уставног суда, Дирекције CIPS, Дирекције за европске интеграције, Дирекције за цивилно ваздухопловство, Центра за уклањање мина и Агенције за статистику. 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 ИСФУ систем.

Препоручујемо да Министарство предузме одговарајуће активности везано за ажурност уношења података у помоћне књиге и Главну књигу трезора што ће омогућити поштивање прописаних рокова предаје финансијских извјештаја. С тим у вези Министарство треба предузети следеће:

- осигурати контролу поштивања прописаних рокова уноса података у помоћне књиге и Главну књигу трезора и тако омогућити правовремено затварање Главне књиге;
- обезбиједити оперативно посебне захтјеве за унос података у случајевима прекорачења рокова;
- креирати инструкцију која дефинише рок затварања Главне књиге и извршење закључних књижења.

3.7. Информациони систем

Ревизијом информационог система Министарства утврђено је да већина препорука назначених у претходним извјештајима није реализована. Како се финансијско пословање свих буџетских корисника ослања на ИСФУ систем, може се закључити да постоји висок ризик употребе информационог система и зависност цјелокупног пословања од истог. Ревизија је уочила недостатак анализе ризика као полазне основе за квалитетно планирање, одржавање и развој информационих система.

Министарство није урадило надоградњу информационог система финансијског управљања, интерфејс између система централизованог обрачуна и исплате плата (ЦОИП) и ИСФУ система, документацију која се односи на описе за инсталацију и администрацију постојећих информационих система и планове развоја, сигурности и опоравка система. Документација за апликације које су развили вањски добављачи (описи система, техничка и корисничка документација, тестирања, итд.) није креирана. Одсуство формалне методологије може информациони систем учинити таквим да не буде у складу са потребама организације, да генерише проблеме у одржавању (недостатак документације и тестирања), те евентуалне додатне трошкове и прекорачења рокова. Пошто је пословање у великој мјери зависно о информационој технологији, недостатак документације у случају прекида би угрозио пословну успјешност.

Министарство је реализовало препоруке које су се односиле на имплементацију сервера - домен контролера за управљање радом клијената у локалној рачунарској мрежи. Међутим, утврђено је да наведени процес имплементације није документован и да се не креирају резервне копије података.

Према Одлуци Савјета министара БиХ из новембра 2008. године, Министарство је добило сагласност за проширење ИСФУ система. У првој фази проширења требало је набавити потребне софтверске лиценце и имплементирати одговарајуће модуле за потребе Министарства одбране и Министарства финансија и трезора. Накнадно одобрена средства из текућих резерви искориштена су за набавку споменутих лиценци, али не и за имплементацију додатних модула.

Сагледавањем постојећег стања, а имајући у виду нереализоване препоруке из претходних извјештаја, потребно је у циљу смањења ризика и побољшања пословања обавити сљедеће:

- направити анализу ризика постојећих информационих система (ИСФУ и ЦОИП) као основу за даље планирање, одржавање и развој информационог система.
- завршити процедуру реинжењеринга ИСФУ система на нову верзију базе података и апликације. Оформити тим који ће на тестној платформи провјерити све функционалности надограђеног система, те тако осигурати систем за пуштање у продукцију. Обавезно тестирати процедуре за опоравак и поврат података.
- 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 споменутих процедура, те План за опоравак у случају пада система.
- прописати и имплементирати процедуре за редовно креирање резервних копија на ИСФУ и ЦОИП систему.
- креирати интерфејс који омогућава аутоматски унос фактуре из система ЦОИП у ИСФУ систем, те тиме убрзати процес и смањити могућност грешке приликом ручног уноса.
- дефинисати, имплементирати и документовати сигуран приступ удаљених корисника информационом систему.
- документовати процес имплементације сервера - домен контролера и обезбиједити синхронизовано креирање резервних копија података са радних станица на серверу;
- извршити правовремену имплементацију додатних модула на ИСФУ систем, како би добили функционалнији систем и адекватно искористили набављене софтверске лиценце.

3.8. Централизовани обрачун плата

Услуге одржавања апликативног софтвера за централизовани обрачун плата (ЦОИП) реализују се од добављача са којима Министарство има закључене уговоре из 2004. године, а који су закључени на „неодређено“ вријеме. Према тендерској документацији, за услуге имплементације, подршке и обуке за апликативни софтвер, те набавку лиценци за употребу софтверских производа, тражена је потпуна подршка у периоду од пет година.

Како захтијевани рок истиче ове године, препоручујемо Министарству правовремену реализацију активности везаних за имплементацију, подршку, обуку и набавку лиценци за споменути софтвер. С тим у вези Министарство треба предузети следеће:

- Закључити уговоре за подршку система ЦОИП након проведене процедуре набавки у складу са Законом о јавним набавкама;
- Сачинити писане анализе квалитета рада и функционалности постојећег ЦОИП система. Сагледати све елементе споменутог система, те предложити измјене или занављање постојеће апликације у циљу што ефикаснијег пословања Министарства;
- На основу претходне анализе вршити унапређење, односно оптимизацију рада ЦОИП система.

Утврдили смо да обрада података у систему за централизовани обрачун плата (ЦОИП) не обезбјеђује стварну расподелу одговорности између буџетског корисника и Министарства. Наиме, систем за централизовану обраду и исплату плата функционише на начин да сви буџетски корисници врше унос податка за обраду плата за своје запослене. Када буџетски корисник заврши унос података, исти није у могућности да штампа унесени извјештај и одобри обрачун плата прије него што Министарство изврши ручну контролу уноса и изврши евентуалну корекцију у случају исправки. Тек након извршене ручне контроле и извршене корекције од стране Министарства, подаци о обрачуну плата постају доступни за одобравање код буџетских корисника. Тако у свим ситуацијама, укључујући и спорне ситуације гдје Министарство врши корекције уноса података, буџетски корисници нису у могућности да потпишу извјештај о платама у изворно унесеном облику. Овлаштена лица буџетских корисника морају да потпишу извјештај о обрачуну плата који је сачињен од стране Министарства након исправки или корекција, иако у неким случајевима нису сагласни са рјешавањем спорне ситуације, а све у циљу како се не би блокирала исплата плате за остале запослене у институцији.

У циљу унапређења система ЦОИП, препоручујемо Министарству реализацију активности везаних за имплементацију додатних функционалности, и то:

- направити аутоматску системску контролу промјена уноса по пољима укључујући и провјеру коефицијената, тако да систем сам генерише упозорења о евентуалним промјенама. На тај начин била би умањена могућност грешке која се може јавити услед ручне контроле уноса;
- дорадити системску функционалност тако да буџетски корисници могу штампати извјештај о унесеним платама одмах након уноса и исти потписати;
- У случају спорних ситуација треба поступати сагласно важећим прописима који дефинише да се у случају спора примјењује постојеће рјешење до окончања поступка код надлежног тијела Савјета министара.

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 2008. 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 и распоред акумулираног вишка прихода,
- Преглед дознака из текуће резерве.

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 31.12.2008. године на нивоу институција БиХ. Биланс стања се саставља након усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем које је утврђено пописом, као и након међусобног затварања конта прихода и расхода. Образац „Биланс стања“ се вриједносно попуњава преузимањем салда из Главне књиге трезора.

На основу појединачних ревизија за 2008. годину код буџетских корисника констатовали смо следеће:

- Већина институција примјењује стопе амортизације из Одлуке о номенклатури средстава по прописима Федерације БиХ („Сл.новине ФБиХ“, број 45/99), или властито утврђене стопе, тако да се користе различите амортизационе стопе код исте врсте сталних средстава. На примјер, Агенција за јавне набавке за путничке аутомобиле користи стопу од 15,5%. (што би значило да је вијек употребе возила 6,45 година), а Министарство финансија и трезора 15% (вијек употребе 6,66 година). Због примјене различитих стопа амортизације, мишљења смо да Министарство треба прописати употребу јединствених амортизационих стопа за све кориснике буџета као и јединствен програм за евидентирање и управљање сталним средствима. Тиме би се обезбиједио исти вијек употребе сталних средстава и једнако отписивање или расходовање сталних средстава, што индиректно има утицаја на набавку нових сталних средстава;

- Министарство је буџетским корисницима који су се обраћали са захтјевом за резервисање средстава на крају године, по основу склопљених, а нереализованих уговора, писаним путем доставило упутство за евидентирање и књижење ових трансакција. Међутим, приликом обављања ревизија појединих буџетских корисника, уочено је да систем омогућава да поједини буџетски корисници без сагласности и знања Министарства евидентирају расходе и обавезе по основу резервисања кроз ИСФУ систем које Министарство не може пратити јер о томе нису обавијештени. Оваква пракса може довести до стварања нереалне слике о извршењу буџета јер Министарство не располаже укупним подацима о износу свих резервисања која треба да терете буџет наредне године. Стога, мишљења смо да Министарство треба прописати начин евидентирања и одобравања свих будућих резервисања на крају године и контролисати њихово извршење у наредној години;
- Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор још увијек не постоје у примјени на нивоу институција БиХ. Овим би се у значајном мјери дефинисало исказивање и вредновање билансних позиција у финансијским извјештајима.

С тим у вези Министарство треба да предузме сљедеће:

- да донесе јединствене стопе амортизације сталних средстава за све институције БиХ којима ће се регулисати исти вијек употребе сталних средстава;
- да донесе јединствена правила и процедуре за све буџетске кориснике којима ће се прописати начин евидентирања и праћења извршених резервисања средстава на крају године;
- да се предузму иницијативе у вези доношења и усвајања Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор.

4.2. Збирни биланс прихода по изворима и намјенама

Прегледом Извјештаја о извршењу буџета и система Главне књиге трезора на дан 31.12.2008. године уочена је неусклађеност остварених прихода. Приходи исказани у Главној књизи трезора приказани су у износу од 871.744.281 КМ, а у Извјештају о извршењу буџета 874.112.058 КМ. Наведена разлика проистекла је због тога што све финансијске трансакције, односно сви буџетски корисници нису евидентирани кроз ИСФУ систем, што за посљедицу има мањи приказ остварених прихода кроз Главну књигу трезора од стварно остварених прихода који су презентовани у Извјештају. Тако приходи Државне регулаторне комисије за електричну енергију - ДЕРК не евидентирају се у систему главне књиге и исти се приказују само на основу извјештаја буџетског корисника. Такође, приходи Агенције за поштански промет нису књижени у Главној књизи, као ни приходи ВНМАС-а остварени из донације UNDP-а на основу пројекта IMAP.

Ова неправилност биће отклоњена у 2009. години с обзиром да Државна регулаторна комисија за електричну енергију - ДЕРК није обухваћена буџетом за 2009. годину, Агенција за поштански промет је укључена у ИСФУ систем од 01.01.2009. године, а БХ МАЦ укључен је од 01.11.2008. године.

Преглед разлика прихода између података у Главној књизи и Извјештаја о извршењу буџета

Приходи исказани у Главној књизи		871.744.281 КМ
Приходи ДЕРК-а	+	1.356.540 КМ
Приходи Агенције за поштански промет	+	583.519 КМ
Приходи ВНМАС из донација UNDP-а	+	427.718 КМ
Приходи исказани у Извјештају о буџету		874.112.058 КМ

Ревидирањем остварених прихода констатовано је да су приходи од наплаћених такси и накнада, који највећим дијелом обухватају приходе од административних такси у БиХ и ДКП мрежи, исказани у износу од 39.544.623 КМ. Наведена средства се уплаћују на Јединствени рачун трезора и буџетски корисник нема могућност директног увида у наплату ових средстава. Приликом обављене ревизије код буџетских корисника примијећено је да се не воде адекватне евиденције о наплати ових средстава, односно да није успостављена контрола наплате такси, чиме се ствара могућност да јавни приходи по основу такси не буду у потпуности уплаћени на рачун буџета.

С обзиром на значајан износ ових средстава, препоручујемо да Министарство у циљу отклањања ризика пропише начин вођења евиденције као и начин извјештавања буџетских корисника који остварују ову врсту прихода.

4.3. Збирни биланс расхода по економским категоријама

Прегледом Извјештаја о извршењу буџета и система Главне књиге трезора на дан 31.12.2008. године уочена је неусклађеност остварених расхода. Расходи исказани у Главној књизи трезора приказани су у износу од 837.269.113 КМ, а у Извјештају о извршењу буџета 839.908.874 КМ. Наведена разлика проистекла је због тога што све финансијске трансакције, односно сви буџетски корисници нису евидентирани кроз ИСФУ систем, што за посљедицу има мањи приказ остварених расхода кроз Главну књигу трезора од стварно остварених расхода који су презентовани у Извјештају. Тако расходи Државне регулаторне комисије за електричну енергију - ДЕРК не евидентирају се у систему главне књиге и исти се приказују само на основу извјештаја буџетског корисника. Такође, расходи Агенције за поштански промет нису књижени у Главној књизи, као ни расходи ВНМАС-а остварени из донације UNDP-а на основу пројекта IMAP.

Преглед разлика расхода између података у Главној књизи и Извјештаја о извршењу буџета

Расходи исказани у Главној књизи	837.269.113 КМ
Расходи ДЕРК-а	+ 1.638.074 КМ
Расходи Агенције за поштански промет	+ 573.969 КМ
Расходи ВНМАС из донација UNDP-а	+ 427.718 КМ
Расходи исказани по Извјештају о буџету	839.908.874 КМ

Ова неправилност биће отклоњена у 2009. години с обзиром да Државна регулаторна комисија за електричну енергију - ДЕРК није обухваћена буџетом за 2009. годину, Агенција за поштански промет је укључена у ИСФУ систем од 01.01.2009. године, а БХ МАЦ укључен је од 01.11.2008. године.

4.4. Распоред акумулираног вишка прихода

Вишак прихода над расходима текуће године

Министарство подноси Годишњи исказ о извршењу буџета (образац 7) за ниво Буџета институција Босне и Херцеговине. У извјештају сачињеном за буџетску 2008. годину исказани су подаци како слиједи:

1. Приходи и примици	874.112.058 КМ
2. Расходи	839.908.874 КМ
3. Разлика (1-2)	34.203.184 КМ
4. Вишак прихода усмјерава се:	
4.1. Текућу резерву за наредну годину	10.618.277 КМ
4.2. Пренос буџетским корисницима за:	
- неутрошена донирана средства	3.703.656 КМ
- нереализоване вишегодишње капиталне пројекте	16.312.235 КМ
- намјенска резервисања за HiPERB	3.569.016 КМ

Одредбама члана 20. Правилника о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине прописано је да Годишњи исказ о извршењу буџета садржи податке о укупним приходима и расходима који се преузимају са одговарајућих конта из књиговодства. У Главној књизи трезора исказани су подаци према структури: приходи у износу од 871.744.281 КМ, расходи у износу од 837.269.113 КМ и разлика у износу од 34.475.168 КМ. Ревизијом је утврђено да подаци исказани у обрасцу не одражавају стање исказано у Главној књизи трезора из разлога што су у извјештају исказани и подаци који се односе на приходе и расходе који се не воде кроз систем Главне књиге трезора за Државну регулаторну комисију за електричну енергију - ДЕРК, БХМАЦ (UNDP донација) и Агенцију за поштански промет. Наведено је посљедица што Главна књига трезора не даје потпуну информацију о приходима и расходима буџета свих институција БиХ. Уред за ревизију је и у претходним ревизијама указивао на чињеницу да подаци исказани у обрасцу извјештаја не одражавају стање исказано у Главној књизи трезора.

Неопходно је да Министарство предузме активности из своје надлежности у циљу обезбјеђења централизоване контроле над приходима и расходима буџетских корисника као и њихово транспарентно исказивање, што је значајно и за исказивање акумулираног вишка прихода из ранијих година.

Акумулирани вишак прихода над расходима из ранијих година

У циљу презентовања релевантних података о износу расположивог вишка прихода из ранијих година, Министарство је креирало образац 7а) - Распоред акумулираног вишка прихода. Наведени образац садржи обрачунски приказ утврђеног износа акумулираног вишка прихода и приказ распореда истог, према структури:

1. Акумулирани вишак прихода	243.557.249 КМ
1.1. Намјенска резервисања	31.925.659 КМ
1.2. Средства Фонда за повратак	40.123.597 КМ
1.3. Средства за HiPERB	3.569.016 КМ
1.4. Намјенска средства по чл. 11 Закона о буџету	8.699.492 КМ
1.5. Пренесена капитална улагања	16.312.235 КМ
1.6. Пренесени вишак прихода за буџет 2008.г.	102.000.000 КМ
1.7. Пренос акумулираног вишка прихода у резерве	40.927.250 КМ

Ревизијом је утврђено да подаци према наведеном обрасцу нису исказани на конзистентан начин с обзиром да је извршена корекција почетног стања у 2008. години у односу на крајње стање 2007. године. Утврђено је да исказано почетно стање према обрасцу 7а) за 2008. годину износи 209.354.065 КМ, а да исказано крајње стање према обрасцу 7а) за 2007. годину износи 193.144.866 КМ, што представља разлику у износу од 16.209.199 КМ. Корекција почетног стања по обрасцу 7а) за 2008. годину у односу на крајње стање за 2007. годину односи се на дио акумулираног вишка прихода ДЕРК-а (674.863 КМ), Агенције за поштански промет (16.079 КМ), намјенска средства Фонда за повратак (11.508.805 КМ) и кредитна средства Фонда за повратак (4.009.452 КМ). Наведено је посљедица што Главна књига трезора не даје потпуну информацију о средствима, изворима средстава и вишку прихода над расходима.

Осим тога, констатовано је да у Главној књизи трезора нису проведена одговарајућа књижења која се односе на распоред акумулираног вишка прихода над расходима.

Везано за напријед наведено не можемо потврдити да је у Главној књизи трезора, нити у Обрасцу 7а) - Распоред акумулираног вишка прихода, тачно приказан финансијски резултат текуће године.

Неопходно је да Министарство обезбједи потпуну евиденцију прихода, расхода, средстава и извора средстава у Главној књизи трезора, те сагледа све релевантне позиције, изврши неопходна сравњења и на основу тога утврди стварну вриједност појединих позиција, а све у циљу поузданог и транспарентног извјештавања.

4.5. Текућа резерва

Укупна реализована средства текуће резерве у 2008. години износила су 6.305.374 КМ. Од тог износа, посебним одлукама Савјета министара БиХ распоређено је буџетским корисницима 3.156.928 КМ, док је 3.148.446 КМ утрошено за трансфере непрофитним организацијама и директне трансфере о којима је одлучивао Савјет министара, што је приказано у Табели 5. - Преглед дознака из текуће резерве буџета у Извјештају о извршењу буџета.

Утрошени износ од 3.148.446 КМ састоји се од два дијела, од чега први дио представља трансфере непрофитним организацијама и појединцима у виду грант подршке извршене преко Министарства цивилних послова БиХ у износу од 1.150.274 КМ, док други дио представља директно кориштење средстава резерви у износу 1.998.172 КМ које су утрошене и расподијељене преко Савјета министара непрофитним организацијама и појединцима на бази појединачних одлука Савјета министара као и појединачних одлука председавајућег и замјеника председавајућег Савјета министара за интервентно кориштење 4% од износа текуће резерве како је регулисано чланом 15. став 3. Закона о Буџету институција БиХ за 2008. годину. Ревизија се није могла увјерити у критерије по којима су изабране непрофитне организације и појединци који су користили средства резерве на бази појединачних Одлука Савјета министара и појединачних одлука председавајућег и замјеника председавајућег Савјета министара, нити критерије приликом одређивања висине ових средстава.

Препоручујемо да Министарство утврди критерије по којима Савјет министара и председавајући и замјеник председавајућег Савјета министара може распоређивати средства намијењена непрофитним организацијама и појединцима путем директних кориштења текуће резерве.

5. Кореспонденција са клијентом

Министарству је уручен нацрт Извјештаја о ревизији извршења буџета институција БиХ за 2008. годину на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана Министарство није доставило коментаре на налазе садржане у нацрту Извјештаја о ревизији. По том основу овај извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на нацрт Извјештаја о ревизији извршења буџета институција БиХ за 2008. годину.

Прилог бр.1.

**Аналитички преглед укупних расхода
остварених на нивоу институција БиХ
у 2008. години**

**Аналитички преглед укупних расхода
остварених на нивоу институција БиХ
у 2008. години**

Врста расхода	Укупни расходи у 2008. год.	Запажања ревизије код појединачних ставки расхода
Нето плате	252.100.794	Регулисано Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ од 01.07.2008. године. Проблем код институција које су обухваћене законом, а имају своје законе који су „lex specialis“. Такође, нехармонизовани ентитетски прописи код накнаде за вријеме трудничког боловања узрокују различите накнаде у зависности од пребивалишта запослених жена.
Порези и доприноси на плате	164.665.933	Дефинисано ентитетским прописима, а због различитости прописа и у зависности од пребивалишта запосленог у пракси долази до различитог обрачуна нето плате за исто радно мјесто.
Бруто плате и накнаде	416.766.727	
Накнаде за превоз са посла и на посао	24.796.458	Регулирано одлуком Савјета министара тек од 01.01.2009. године.
Накнаде трошкова смјештаја дужносника	8.963.739	Није било регулисано подзаконским актом у 2008. години.
Накнаде за одвојен живот	15.863.067	Није било регулисано подзаконским актом у 2008. години.
Накнаде за рад у комисији	502.589	Донесена Одлука о начину формирања стручних комисија која се дијелом примјењивала (највећа издвајања код Парламентарне скупштине и Министарства правде). Процедуре за утврђивање укупне годишње накнаде по једном запосленом нису утврђене.
Накнаде за топли оброк током рада	42.583.122	
Накнаде за теренски рад	1.394.702	Недостаје пропис на нивоу институција БиХ.
Регрес за годишњи одмор	11.889.253	
Отпремнине због одласка у пензију	2.084.553	Није било регулисано подзаконским актом у 2008. години.
Јубиларне награде за стабилност у раду и дарови дјеци	162.379	Није било регулисано подзаконским актом у 2008. години.
Помоћ у случају смрти или теже болести	2.179.999	Није било регулисано подзаконским актом у 2008. години.
Порези и доприноси на накнаде	15.286.229	Регулисано ентитетским прописима који нису хармонизовани.
Накнаде скупштинским заступницима	627.355	Недовољно транспарентна накнада регулисана само интерним одлукама Парламентарне скупштине
Остале накнаде	8.699.362	
Накнаде трошкова запослених	135.032.806	

Путни трошкови у земљи	6.701.568	Није регулисано подзаконским актом у 2008. години. Није прецизно дефинисано кориштење приватног возила у службене сврхе.
Путни трошкови у иностранству	11.653.590	Није регулисано подзаконским актом у 2008. години. Не прате се ови трошкови са становишта оправданости и могућности рационализације.
Остале накнаде путних и других трошкова	110.895	
Путни трошкови	18.466.053	
Издаци за фиксне телефоне	5.282.035	Није регулисано подзаконским актом у 2008. години. Поједине институције имају интерне правилнике којима су ограничени ови издаци, док поједине немају ограничења. Не прате се ови трошкови са становишта оправданости и могућности рационализације.
Издаци за мобилне телефоне	2.043.035	Није регулисано подзаконским актом у 2008. години. Недостају јединствена правила и критерији за кориштење мобилних телефона на нивоу институција БиХ.
Издаци за интернет	778.677	Недостају анализе о квалитету и цијени услуга.
Издаци за поштанске услуге	2.084.005	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција БиХ.
Издаци за БиХ ПАК	664.961	Недостају писане анализе о квалитету и цијени услуга.
Издаци телефонских и пошт. услуга	10.852.713	
Издаци за енергију и комуналне услуге	18.816.918	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција. Недостају писане анализе годишњих потреба.
Остале комуналне услуге	418.759	Механизми контроле нису дефинисани код већине институција. Недостају писане анализе годишњих потреба.
Издаци за енергију и комуналне услуге	19.235.677	
Издаци за обрасце и папир	819.329	Ради рационалности треба централизовати систем набавки. Увести интерну евиденцију утрошка.
Издаци за компјутерски материјал	1.996.765	Ради рационалности треба централизовати систем набавки. Увести интерну евиденцију утрошка.
Канцеларијски материјал	2.254.135	Ради рационалности треба централизовати систем набавки. Увести интерну евиденцију утрошка.
Стручне књиге и литература	220.730	Не постоје критерији за признавање ове врсте издатака.
Издаци за одјећу, униформе и платно	4.080.841	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
Храна и прехранбени материјал	6.067.158	Углавном се односи на Министарство одбране и Службу заједничких послова.
Материјал за прање и чишћење	617.684	Ради рационалности треба централизовати систем набавки.



Материјали посебне намјене и санационе радове	1.286.099	Потребне инструкције у вези са књижењем ових издатака и праћењем утрошка (Највећа издвајања односе се на Централну изборну комисију)
Издаци за пасошке књижице	2.914.134	Највећа издвајања односе се на Министарство цивилних послова.
Издаци за личне карте	3.882.501	Односи се на агенцију IDDEEA
Трошкови ситног инвентара	731.753	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
Остала набавка материјала	1.340.824	
Набавка материјала	26.211.951	
Гориво (бензин, дизел, остало)	11.436.146	Није регулисано подзаконским актом у 2008. години. Поједине институције немају уређене евиденције о потрошњи горива.
Моторно уље	367.538	Већина институција не води евиденције о потрошњи.
Услуге премјештања и селидбе	463.483	Трошкови који су углавном везани за Министарство спољних послова.
Регистрација моторних возила	434.236	Потребне писане анализе и сумирање годишњих потреба.
Превозне услуге - Тахи	179.268	Недостају инструкције о признавању ових расхода
Остало	51.821	
Издаци за услуге пријезова и горива	12.932.493	
Унајмљивање простора, зграда и станова	24.398.777	У току 2007. год. Министарство финансија и трезора урадило је информацију о трошковима закупнине пословних простора за рад институција БиХ са приједлогом плана рационализације и смањења трошкова закупнине коју је Савјет министара усвојио 06.09.2007. године. До сада нису забиљежени ефекти рационализације. Код унајмљивања станова недостају прецизна упутства и критерији за исплату(максималан мјесечни износ, који ниво званичника, признавање додатних комуналних трошкова и сл.)
Остало	968.359	
Унајмљивање имовине и опреме	25.367.136	
Оправка зграда	6.811.422	Нема одговарајућих годишњих пројекција и одобрења за улагања. Не постоје критерији када су у питању улагања у зграде које нису у власништву институција БиХ (улагања у туђу имовину би требала имплицирати снижавању трошкова изнајмљивања имовине).
Оправка опреме	7.624.424	Нема одговарајућих годишњих пројекција и одобрења за улагања. Не постоје критерији када су у питању улагања у опрему која није у власништву институција БиХ.

Оправка возила	6.409.934	Већина институција није успоставила евиденције о извршеним сервисима, оправкама, замјени гума, итд.
Услуге прања и паркирања возила	319.428	Недостају критерији и упутства о признавању ових трошкова.
Услуге одржавање софтвера	382.376	Ради рационалности треба централизовати систем набавки.
Остале услуге текућег одржавања	431.003	
Издаци за текуће одржавање	21.978.586	
Осигурање имовине	126.863	Не постоје критерији на нивоу институција БиХ о томе која имовина треба бити осигурана. Потребно дефинисати доњи праг вриједности имовине за обавезно осигурање.
Осигурање возила	1.071.476	Не постоје јединствена правила о осигурању возила на нивоу институција (која возила треба каско осигурати, а која не, различита пракса од институције до институције).
Осигурање запослених	750.554	Не постоје јединствена правила која категорија запослених има право на колективно осигурање, да ли сви запослени или само поједине категорије, инструкција Министарства финансија и трезора код планирања буџета није јасно дефинисала ове издатке.
Издаци банкарских слуга	233.108	Највећи издаци односе се на Министарство спољних послова за ДКП мрежу.
Издаци платног промета	136.248	Највећи издаци односе се на Управу за индиректно опорезивање за слање ПДВ пријава.
Издаци за негативне курсне разлике	1.163	
Остало	119.148	
Издаци осигурања, банкарских услуга и платног промета	2.438.560	
Услуге медија	629.277	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Услуге штампања	1.222.102	Без одговарајућих писаних анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Услуге јавног информисања и односа са јавношћу	1.250.679	Не постоје критерији за количину набавке дневне и седмичне штампе и право на кориштење штампе.
Услуге репрезентација	4.233.588	Није регулисано подзаконским актом у 2008. години. Недостају прецизније одредбе за кориштење ових издатака за различите нивое званичника, недостају анализе реалних потреба, није дефинисано да ли треба

		проводити процедуре избора добављача у складу са Законом о јавним набавкама за екстерну репрезентацију, набавку поклона, која правдајућа документација треба да постоји за ове трошкове, итд.
Услуге смјештаја	429.708	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Услуге одржавања конференција и образовања	1.066.865	Недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Услуге стручног образовања	1.503.997	Недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака
Издаци за специјализацију и школовање	2.156.220	Недостају критерији и јединствен приступ питањима образовања и стручног усавршавања кадрова на нивоу институција БиХ, нејасни услови за аплицирање за рефундацију трошкова, различита интерна правила од институције до институције и различит положај запослених унутар институције или између институција, различита расположива средства по институцијама, недовољно дефинисане обавезе запослених након школовања и учешћа у трошковима школовања, нетранспарентан систем доношења одлука о признавању ових издатака.
Правне услуге	2.706.845	Недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака
Ауторски хонорари	459.682	Недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Компјутерске услуге	196.473	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
Израда пројектне документације	196.922	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
Услуге превоза	239.635	Недостају одговарајуће писане анализе и сумирања годишњих потреба.
Стручне услуге	908.181	Недовољно анализирана позиција, недостају одговарајуће анализе и сумирања годишњих потреба, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака.
Услуге примарне здравствене заштите	1.518.783	Нетранспарентна правила, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака. Углавном се односи на МО и МИП.
Остале медицинске и лијечничке услуге	634.765	Нетранспарентна правила, недовољне инструкције и критерији за признавање ових издатака-

Трошкови ексхумације	2.372.046	Трошкови Института за нестале.
Уговори о дјелу	4.712.783	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недефинисани услови и критерији, начин ангажовања, начин одређивања висине накнаде. Ангажовање по уговору о дјелу се врши и за радна мјеста која су предвиђена систематизацијом.
Уговори за привремене и повремене послове	2.115.388	Недовољно дефинисана врста издатка, без одговарајућих анализа и сумирања годишњих потреба, недостају инструкције и критеријуми за признавање ових издатака.
Порези на уговоре	1.362.638	Регулисано ентитетским прописима који нису хармонизовани.
Услуге штампања пореских маркица	3.098.448	Трошкови Управе за индиректно опорезивање.
Остале уговорене услуге	7.975.379	Највећа издвајања за ОБС и МО
Уговорене услуге	40.990.405	
Набавка земљишта	675.648	Недовољно анализирана позиција, без одговарајућих пројекција и дугорочних планова улагања.
Набавка грађевина	9.279.130	Недовољно анализирана позиција, без одговарајућих пројекција и дугорочних планова улагања.
Набавка опреме	38.489.024	Код моторних возила, на нивоу институција БиХ нема јединственог става у вези набавке возила као и употребе службених возила, колико возила, која врста возила и за који ниво званичника, колико често треба обнављати возни парк, анализа оправданости набавки по принципу старо за ново, Код компјутерске опреме нема одговарајуће синхронизације активности и планова на државном нивоу (појединачне набавке софтвера зависно од указаних потреба), недостаје свеобухватна анализа постојећег стања ове опреме (број лиценцирани и нелиценцираних софтвера у институцијама БиХ), Код мобитела недостају инструкције за књижење на ову позицију, постоје разлике код институција БиХ, поједине институције нпр. фиксне и мобилне телефоне третирају као стално средство, а друге као ситан инвентар, нема јединственог правила за набавку мобилних телефона, колико и коме треба да се набави и до које вриједности, није прецизно дефинисан поврат након истека функције.



Набавка осталих сталних средстава	33.440	
Реконструкција и инвестиционо одржавање	8.402.498	Код реконструкције нема одговарајућих пројекција и дугорочних планова улагања, нема јединственог плана на нивоу институција, дешава се да двије институције планирају средства за реконструкцију на истом објекту (нпр. зграда Парламентарне скупштине, реконструкција је вршена и од стране Службе за заједничке послове БиХ и од стране Парламента БиХ), без јединственог става када су у питању улагања у зграде који нису власништво институција БиХ.
Капитални издаци	56.891.151	
Грантови општинама	0	
Грантови за избјегла и расељена лица	18.276.717	Расходи Фонда за повратак избјеглица и Министарства за људска права.
Грантови непрофитним организацијама	9.278.821	Недовољно дефинисани критерији и процедуре доношења одлука о додјели грантова, недефинисане обавезе извјештавања о утрошеним средствима, поступци контроле утрошених средстава; неопходно доношење закона који ће уредити систем расподеле средстава који представљају грантове (подршке) разним институцијама нижег нивоа.
Текући грантови	27.555.538	
УКУПНО БУЏЕТ ИНСТИТУЦИЈА БИХ БЕЗ ДИРЕКТНИХ ТРАНСФЕРА	814.719.797	
Чланарине БиХ у међународним организ.	2.488.014	
Камате и накн.за неповучени кредит EBRD	291.360	
Банкарски трошкови и нег. курсне разлике	1.754.990	
Исплата обавеза по судским пресудама	1.195.908	
Пројектна документација-Коридор Vc	10.890.899	
Текућа резерва	3.148.446	
Резервисања за капитална улагања	4.120.317	
Интервентно финансирање - Сребреница	1.299.144	
Укупно директни трансфери и резервисања које извршава Министарство финансија и трезора БиХ	25.189.078	
УКУПНО РАСХОДИ ИНСТИТУЦИЈА БИХ	839.908.875	



Руководилац ревизионог тима,

Ковинчић Драгољуб, виши ревизор

Чланови ревизионог тима:

Сијамић Мирсада, виши ревизор

Павловић Наташа, ревизор

Лацо Нада, ревизор

Хамзагић Нермин, ревизор

Јозић Данијел, ревизор

Гогић Невена, помоћни ревизор

Вуковић Славиша, дипл.инг.информатике