BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

UREDZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
URED ZA REVIZIJU FINANCIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ФИНАНСИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www revizija. gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj :

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

MINISTARSTVA FINANSIJA I TREZORA BiH

ZA 2004. GODINU

Sarajevo, juli 2005. godine

SADRŽAJ

I	MIŠLjENjE REVIZORA	3
II	REVIZIONI IZVJEŠTAJ (MINISTARSTVO)	5
1.	Uvod	5
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	5
3.	Sistem internih kontrola	6
4.	Nalazi i preporuke	6
5.	REZIME	10
III	REVIZIONI IZVJEŠTAJ (BUDžET)	11
1.	Uvod	11
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	11
3.	Sistem internih kontrola	12
3.1.	Planiranje budžeta BiH	12
3.2.	Analize, izvještavanje i nadzor nad budžetom BiH	13
3.3.	Jedinstveni račun trezora	14
3.4.	Informacioni sistem finansijskog upravljanja	14
4.	Nalazi i preporuke	15
5.	KORESPONDENCIJA	22
6.	REZIME	22

I MIŠLjENjE REVIZORA

1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvještaja na dan 31. decembar 2004. godine u **MINISTARSTVU FINANSIJA I TREZORA** Bosne i Hercegovine, (u daljem tekstu: Ministarstvo). Revizija je ispitivala i saglasnost sa primjenljivim zakonima i propisima i funkcionisanje sistema internih kontrola. Revizija Ministarstva obuhvata posebno finansijsko poslovanje Ministarstva kao budžetskog korisnika i finansijsko poslovanje dijela koji se odnosi na budžet Bosne i Hercegovine.

1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijske izvještaje, postupanje u skladu sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola. Ova odgovornost uključuje podnošenje pouzdanih izvještaja o poslovanju u godišnjem finansijskom izvještaju. Naša odgovornost je izraziti mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.

1.3. Zakonski osnov revizije sadržan je u Zakonu o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine. Reviziju smo obavili u skladu sa revizionim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – INTOSAI. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.

1.4. Revizija je na osnovu uzorka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Revizija u svom izvještaju daje dva odvojena mišljenja[1].

Prvo mišljenje odnosi se na finansijske izvještaje Ministarstva kao budžetskog korisnika i dijela rukovođenja Ministarstvom.

Drugo mišljenje odnosi se na finansijske izvještaje o zbirnom izvršenju budžeta Bosne i Hercegovine i vezano je za poslovanje sektora za budžet i sektora za trezorsko poslovanje[2].

[1] S obzirom na jedinstvenu odgovornost rukovodstva Ministarstva koja nije podijeljena na poslovanje Ministarstva kao budžetskog korisnika i poslovanje Ministarstva u dijelu planiranja, izvršenja i nadzora ukupnog budžeta institucija BiH, dajemo jedinstven izvještaj sa dva odvojena mišljenja.

[2] Zbog nedostatka resursa izvještaj o reviziji ne obuhvata planiranje i upravljanje vanjskim dugom Bosne i Hercegovine i odnose sa finansijskim institucijama.

1. **Finansijski izvještaji Ministarstva kao budžetskog korisnika za 2004. godinu predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja, osim za sljedeće pozicije:**

   - **Nedovoljno pouzdan sistem internih kontrola u dijelu planiranja nacrta budžeta (tačka 4.2.);**
   - **Izvršenje budžeta iz programa posebnih namjena, koje zbog manjkavosti i nedosljednosti propisa koji regulišu kapitalna ulaganja, nije bilo u potpunosti transparentno (tačka 4.4.)**
   - **Poslovanje Ministarstva zbog rizika uzrokovanog stalnim nedostatkom zaposlenih, što može imati uticaja na efikasnost poslovanja (tačka 4.1.).**

2. **Finansijski izvještaji o zbirnom izvršenju budžeta BiH za 2004. godinu predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja, osim za pozicije koje se odnose na sljedeće:**

   - **Nedovoljno pouzdan sistem internih kontrola kojima se osigurava efikasnost planiranja budžeta, analiza, izvještavanja i kontrole budžeta, i upravljanja Glavnom knjigom trezora (tačka 3.);**
   - **Kao posljedice slabosti sistema internih kontrola konstatovane su određene nepravilnosti u poslovima budžeta i trezorskog poslovanja (tačka 4.);**
   - **Preporuke za otklanjanje određenih nedostataka u budžetu konstatovane tokom obavljanja prethodne revizije za 2003. godinu nisu u potpunosti implementirane (tačka 2.)**

II REVIZIONI IZVJEŠTAJ (MINISTARSTVO)

1. Uvod

Ministarstvo u okviru svojih ovlaštenja radi saglasno Zakonu o Vijeću ministara BiH i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH. Zakonom o trezoru institucija Bosne i Hercegovine uspostavljen je trezor čija je odgovornost priprema budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, upravljanje jedinstvenim računom trezora, prikupljanje prihoda, izvršenje budžeta, uspostavljanje sistema glavne knjige trezora, razvijanje računovodstvenih metodologija, priprema konsolidovanih računa budžeta, interni nadzor korisnika budžeta i upravljanje ukupnim vanjskim dugom Bosne i Hercegovine.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju Ministarstva kao budžetskog korisnika za 2003. godinu o čemu je sačinjen izvještaj o reviziji. Osvrtom na preporuke revizije date u navedenom izvještaju utvrđeno je da je Ministarstvo prihvatilo određene preporuke revizije, a dio preporuka revizije nije implementiran ili je u fazi realizacije. Niže navodimo osvrt na prethodne preporuke revizije:

Realizovane preporuke:

- Ministarstvo je usvojilo određena pravila kojima se regulišu pojedini izdaci iz budžeta tek sredinom 2004. godine (reprezentacija, troškovi mobilnih telefona, troškovi goriva i troškovi održavanja službenih vozila);
- Naknade za međugradski prijevoz na posao i sa posla vrše se u visini cijene mjesečne karte na osnovu potvrde o mjestu prebivališta i potvrde o cijeni prijevoza;
- Poštovane su procedure izbora dobavljača za gorivo koji su izabrani od strane Službe zajedničkih poslova;
- Otklonjene su slabosti konstatovane prethodnom revizijom koje se odnose na popis osnovnih sredstava Ministarstva.

Nerealizovane preporuke:

- Ministarstvo nije implementiralo predviđeni broj zaposlenih uzimajući u obzir realne potrebe što bi doprinijelo efikasnijem izvršavanju poslova; **(Nakon naših preporuka za 2003. godinu Ministarstvo nije tokom 2004. godine dodatnim zapošljavanjem smanjilo broj nepopunjenih radnih mjesta koji trenutno iznosi 37% manje od plana.)**
- Pravila za isplate naknada zaposlenima koja potpunije određuje uslove i prava za isplate nisu usvojena. Ovo je istaknuto i zbog regulisanja jedinstvenih pravila za sve institucije BiH koja treba inicirati Ministarstvo kao centralna institucija u finansijskom upravljanju budžetom institucija BiH;
- Unapređenje informacionog sistema nije još uvijek u dovoljnoj mjeri postignuto.

3. Sistem internih kontrola

Revizija je uočila određene slabosti sistema internih kontrola[3] u dijelu Ministarstva koji funkcioniše kao budžetski korisnik, a koje se odnose na sljedeće:

- Nedostatak kadrova koji će izvršavati određene kontrolne funkcije i ispuniti principe razgraničenja dužnosti između pojedinih poslova, naročito u dijelu poslova planiranja, izvršenja i nadzora nad budžetom institucija BiH,
- Odgovarajuća raspodjela odgovornosti više rukovodne strukture u Ministarstvu (ministar, zamjenik ministra, sekretar) nije utvrđena, što dodatno utiče na rizik efikasnosti poslovanja;
- Izrada planskih projekcija budžeta nije bila zasnovana na analizama i procjenama potrebnih sredstava koja trebaju biti povezana sa poslovnim aktivnostima Ministarstva i realnom očekivanom broju budućih zaposlenja,
- Kašnjenje prilikom izrade i predaje finansijskih izvještaja za 2004. godinu,
- Nedostatak pravila i kriterijuma za realizaciju budžeta namijenjenog programima posebnih namjena,
- Aktivnosti na unapređenju informacionog sistema nisu u potpunosti dovršene i kompletirane.

Navedene slabosti sistema internih kontrola označavamo kao uzroke određenih nedostataka koje kao posljedice opisujemo u narednom dijelu našeg izvještaja.

4. Nalazi i preporuke

Organizacija i rukovođenje

Revizija skreće pažnju Ministarstvu da je tokom 2004. godine nastavljen trend poslovanja Ministarstva sa znatno umanjenim kapacitetom (od predviđenih 109 zaposlenih, 40 radnih mjesta nije popunjeno). U revidiranom periodu u odnosu na prošli period, nije značajno promijenjen broj zaposlenih (primljen određeni broj zaposlenih, ali je isto tako određeni broj zaposlenih napustio Ministarstvo). Pored toga, revizija se nije uvjerila da je Ministarstvo tokom 2004. godine i do polovine 2005. godine podnijelo zahtjeve Agenciji za državnu službu u pravcu rješavanja ovog problema i provođenja prošlogodišnjih preporuka revizije u cilju zapošljavanja neophodnih kadrova. Ministarstvo je napravilo određene analize potreba nedostajućih radnih mjesta (prijedlog prioritetnih zapošljavanja na ključnim pozicijama) međutim, do okončanja izrade ovog izvještaja nisu poduzeti značajniji koraci.

S obzirom na nepopunjenost organizacione strukture ključnim kadrovima, Ministarstvo ne može efikasno izvršavati sve predviđene funkcije i uspostavi efikasan sistem internih kontrola. Nedostatak zaposlenih na određenim funkcijama može uzrokovati neizvršavanje svih planiranih poslova i nepostojanje određenih kontrolnih funkcija u dijelu finansijskog poslovanja i upravljanja budžetom.

Također, smatramo kakko je potrebno da internim pravilima definisati razgraničenje poslova i izvršiti raspodjelu prava, obaveza i odgovornosti unutar višeg rukovodstva Ministarstva (ministar, zamjenik ministra, sekretar). U suprotnom, dalje odgađanje ove preporuke dodatno utiče na efikasnost poslovanja.

> **Preporučujemo Ministarstvu da preduzme aktivnosti na popunjavanju ključnih radnih mjesta, posebno u sektorima upravljanja budžetom institucija BiH. Ovim bi se postigla veća efikasnost na poslovima planiranja i izvršenja budžeta na nivou institucija BiH i odgovarajuća raspodjela dužnosti i odgovornosti.**

Planirane poslovne aktivnosti Ministarstva nisu povezane sa planiranim utroškom sredstava iz budžeta. Ministarstvo godišnje izvještaje podnosilo odvojeno, posebno finansijski izvještaj koji se predaje Ministarstvu finansija i trezora, a posebno izvještaj o radu koji se podnosi Vijeću ministara. Prema našem mišljenju, ovakav način izvještavanja ne daje potpunu informaciju o poslovanju Ministarstva s obzirom da izvršene poslovne aktivnosti i utrošena sredstva za izvršavanje tih aktivnosti nisu povezana.

[3] Interne kontrole su jedinstven proces koje uvodi organizacija kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima i ekonomično, efikasno i efektivno trošenje javnog novca i zaštitu imovine.

Ministarstvo treba Program rada podnositi na usvajanje zajedno sa finansijskim planom. Također, mišljenja smo da metodologiju izvještavanja treba izmijeniti i sačinjavati jedinstvene godišnje izvještaje koji će sadržavati izvršene (i neizvršene) aktivnosti Ministarstva tokom godine zajedno sa finansijskim izvještajima o izvršenju budžeta i finansijskoj poziciji Ministarstva. Ovakvim načinom izvještavanja Ministarstvo bi prezentovalo konkretne komparativne pokazatelje o realizovanim aktivnostima u odnosu na utrošena sredstva za izvršavanje tih aktivnosti.

Napominjemo da realizacija ovih preporuka treba biti ostvarena donošenjem jedinstvenih pravila o finansijskom izvještavanju za sve institucije BiH.

Planiranje i izvršenje budžeta

Ukupan budžet Ministarstva za 2004. godinu iznosio je **3.594.200 KM.** Ministarstvo je tokom godine koristilo tekuće rezerve budžeta za Program implementacije ISFU sistema u dijelu jedinstvenog sistema obračuna plaća u iznosu **170.000 KM**, tako da je ukupan odobreni budžet za 2004. godinu iznosio **3.764.200 KM.** Realizovani budžet Ministarstva za 2004. godinu iznosio je **2.603.512 KM**, što je za **1.160.688 KM** manje od planiranog, ili što predstavlja ostvarenje **69%** od plana. Zapošljavanje u Ministarstvu ostvareno je sa **63**% u odnosu na plan.

Pregled izvršenja budžeta za 2004. godinu prikazujemo u narednoj tabeli :

PREGLED IZVRŠENjA BUDžETA MINISTARSTVA ZA 2004. godinu

Tabela br. 1. Iznosi u KM

Red. br.	Vrsta Rashoda	Budžet za 2004.god	Promjena strukture budžeta za 2004.	Tekuće rezerve budžeta Za 2004.	Ukupno odobreni budžet (3+4+5)	Izvršenje budžeta za 2004.	Odstupanje (6 – 7)	Indeks (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	**Tekući izdaci**	**2.794.200**	**0**	**0**	**2.794.200**	**2.091.931**	**702.269**	**75**
1.	Plaće zaposlenih	1.713.000	0	0	1.713.000	1.330.513	382.487	78
2.	Naknade troškova zaposlenih	475.200	0	0	475.200	329.097	146.103	69
3.	Putni troškovi	100.000	0	0	100.000	99.913	87	100
4.	Izdaci za energiju	60.000	0	0	60.000	38.984	21.016	65
5.	Izdaci za komunalne usluge	180.000	0	0	180.000	104.871	75.129	58
6.	Nabavka materijala	65.000	0	0	65.000	50.068	14.932	77
7.	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	60.000	0	0	60.000	13.098	46.902	22
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	0	0	0	0	0	0	0
9.	Izdaci za tekuće održavanje	43.000	0	0	43.000	40.952	2.048	95
10.	Izdaci za osiguranje	20.000	0	0	20.000	8.071	11.929	40
11.	Ugovorene usluge	78.000	0	0	78.000	76.364	1.636	98
II	**Tekući grantovi**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
III	**Kapitalni izdaci**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
1.	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka opreme	0	0	0	0	0	0	0
3.	Nabavka ostalih staln. sredstava	0	0	0	0	0	0	0
IV	**Programi posebne namjene**	**800.000**	**0**	**170.000**	**970.000**	**511.581**	**458.419**	**53**
1.	Centar za implementaciju ISFU	350.000	0	170.000	520.000	457.397	62.603	88
2.	Program sukcesije	400.000	0	0	400.000	18.848	381.152	5
3.	Program izbjeg.dvostr.oporez.	50.000	0	0	50.000	35.336	14.664	71
V	**SVEUKUPNO (I-IV)**	**3.594.200**	**0**	**170.000**	**3.764.200**	**2.603.512**	**1.160.688**	**69**
VI	**Broj zaposlenih**	**109**	**-**	**-**	**109**	**69**	**40**	**63**

Izrada planskih projekcija budžeta nije bila zasnovana na analizama i procjenama potrebnih sredstava, planu kapitalnih sredstava, planu obrazovanja itd. Planirana sredstva nisu povezana sa poslovnim aktivnostima Ministarstva i realnom očekivanom broju budućih zaposlenja. Projekcija budžeta napravljena je pod pretpostavkom potpune implementacije broja zaposlenih do kraja godine, što nije ostvareno. Ministarstvo nije prekoračilo pojedine stavke budžeta, niti ukupan godišnji budžet za 2004. godinu. Manje izvršenje budžeta od planiranog posljedica je sporog popunjavanja radnih mjesta u pojedinim sektorima. Ovaj problem prisutan je već par godina, te zahtijeva daleko veću pažnju rukovodstva Ministarstva u pogledu ispunjavanja obaveza koje ovo Ministarstvo ima prema važećim propisima.

Projekcija potreba za programe posebnih namjena nije sadržavala budžetsku strukturu koja bi opravdavala namjensku potrošnju sredstava. Odobreni zbirni iznos programa iskorišten je dijelom za nabavku kapitalnih sredstava zbog nedovoljno preciznih odredbi Zakona o izvršenju budžeta za 2004. godinu[4]

[4] Revizija je uočila određene nedorečenosti u pogledu odredbi Zakona o izvršenju budžeta za 2004. godinu koje se odnose na kapitalne nabavke vezano za član 17. zakona koji nije jasno naglasio da će nabavke unutar programa posebnih namjena imati isti tretman kao i nabavke kapitalnih sredstava iz rezervi budžeta.

Preporučujemo da Ministarstvo obavijesti Vijeće ministara i Agenciju za državnu službu o strukturi nedostajućih kadrova i da prezentira plan zapošljavanja tokom 2005. godine. Smatramo da je unutar ove problematike potrebna aktivnija uloga Ministarstva, a ovo ističemo zbog značaja funkcije koju Ministarstvo obavlja za sve institucije BiH. Potrebno je da Ministarstvo utvrdi dinamiku popunjavanja potrebnog broja kadrova u skladu sa usvojenim pravilima, uzimajući u obzir realne potrebe, kako bi se postavljeni ciljevi Ministarstva efikasno izvršavali.

Rashodi

Revizija je pregledala rashode Ministarstva koji su izvršeni u 2004. godini i konstatovala manje nepravilnosti za koje treba preduzeti potrebne aktivnosti za njihovo otklanjanje:

- Za isplaćene naknade troškova smještaja, odvojenog života i regresa za godišnji odmor nisu obračunati i uplaćeni porezi u skladu sa poreskim propisima za rezidente Federacije BiH;
- Kod naknada za privremene i povremene poslove u jednom slučaju nije poštovana procedura izbora za usluge prevođenja koju je definisala Služba zajedničkih poslova institucija BiH;
- Za usluge reprezentacije ne postoje u svim slučajevima obrazloženja i specifikacije izvršenih usluga koji dokazuju opravdanost korištenja ovih sredstava;
- Za određeni broj službenih vozila ne vrši se kontrola prijeđenih kilometara i utrošenog goriva, čime nisu osigurani dokazi za opravdanost korištenja ovih sredstava u službene svrhe.

Programi posebnih namjena

Tokom 2004. godine Ministarstvo je realizovalo tri programa posebnih namjena, i to:

- Program implementacije ISFU sistema (nabavka opreme za ISFU 300.290 KM),
- Program sukcesije (izvršena nabavka kompjuterske opreme u iznosu od 18.711 KM),
- Program izbjegavanja dvostrukog oporezivanja (izvršena nabavka kompjuterske opreme u iznosu od 11.959 KM).

Nabavka kapitalnih sredstava iz budžeta programa prema našem mišljenju nije dovoljno razjašnjena odredbama člana 17. Zakona o izvršenju budžeta institucija BiH za 2004 godinu. Ovakav način nabavke stvara nedoumice u pogledu primjene Zakona o izvršenju budžeta za 2004. godinu, gdje u članu 19. stoji da se nabavke kapitalnih sredstava realizuju iz budžetskih rezervi na osnovu posebnih odluka Vijeća ministara.

Niže dajemo ostala zapažanja o uočenim slabostima kod realizacije programa posebnih namjena:

- Projekti se izvršavaju zbirno u jednom iznosu jer struktura njihovih budžeta nije usvojena prije usvajanja konačnog budžeta,
- Na ovaj način budžeti projekata i dalje imaju dvostruke kriterijume, odnosno veću slobodu interne realokacije budžetskih stavki u odnosu na strožiji i transparentniji režim kapitalnih ulaganja,
- Sve navedene nedoumice u pogledu nabavki kapitalnih sredstava iz programa posebnih namjena dodatno se komplikuju načinom knjiženja, odnosno evidentiranja sredstava.
  U prvoj varijanti sredstva programa sukcesije i programa oporezivanja bila su evidentirana u poslovnim knjigama programa posebnih namjena, a kasnije preknjižena u poslovne knjige Ministarstva. Zbog toga ostaje dilema u pogledu određivanja konačne namjene nabavljene opreme za programe ili za Ministarstvo.

Preporučujemo Ministarstvu da ubuduće planira strukturu potrebnih sredstva programa za realizaciju konkretnih aktivnosti koja treba prethodno da bude odobrena. Također, potrebno je definirati odgovornosti za izvršavanje ovih programa (definisanje programa, podjelu odgovornosti, način izvještavanja, monitoring i završetak programa).

Informacioni sistem
Ministarstvo je kreiralo i usvojilo dokument pod nazivom 'Projekat informacionog sistema', koji bi bio osnova dalje informatizacije. U dokumentu su opisane teoretske mogućnosti izgradnje informacionog sistema Ministarstva. Uočeno je da u dokumentu nedostaje klasifikacija podataka te konkretan prijedlog tehničkog rješenja načina povezivanja informacionih podsistema u jedinstvenu cjelinu. Također, ovim dokumentom nije obuhvaćeno tehničko rješenje sigurnog načina povezivanja sistema za upravljanje javnim dugom i njegovo uvezivanje sa ostalim dijelom Ministarstva, kao ni dinamički plan realizacije pojedinih segmenata projekta koji bi bio obavezujući za Ministarstvo. Prije same realizacije ovog projekta i nabavke neophodne opreme, potrebno je još jednom definirati sva tehnička pitanja koja nisu obuhvaćena u ovom dokumentu.

Ministarstvo nije propisalo interna pravila o zaštiti podataka i pravljenju rezervnih kopija podataka. Utvrđeno je da se rezervne kopije, osim u ISFU sistemu, nisu pravile redovno i na organizovan način. S obzirom da ne postoje ova pravila, povećava se rizik od gubljenja bitnih informacija, što može uticati na efikasnost u radu Ministarstva.

> **Ministarstvo treba donijeti interna pravila o čuvanju i zaštiti podataka, kao i pravljenju rezervnih kopija u kojima će biti jasno propisano koji će podaci i na koji način biti zaštićeni i ko ima pravo pristupa pojedinim podacima. Također, rukovodstvo Ministarstva treba osigurati tehničke preduslove da se ova pravila poštuju.**

Vezano za prethodne preporuke revizije koje se tiču funkcionisanja ISFU sistema, Ministarstvo je pristupilo realizaciji aktivnosti razdvajanja ovlaštenja za unos podataka u sistem. Također, Ministarstvo je pokrenulo projekat izrade softvera za obračun plaća koji je implementiran. Formirana je komisija za prijem projekta koja je dala svoje mišljenje i utvrdila određene nedostatke koje se tiču funkcionalnosti softverskog rješenja. U toku su završne aktivnosti po pitanju otklanjanja ovih nedostataka nakon čega treba biti izvršena primopredaja.

> **S obzirom da je Glavna knjiga trezora i sistem obračuna plaća centralizovana i pod kontrolom Ministarstva, revizija preporučuje Ministarstvu da razmotri mogućnost aktiviranja modula stalnih sredstava u ISFU sistemu kako bi se vođenje evidencije i kontrola nad stalnim sredstvima vršila centralizovano i na unificiran način, što bi dalo i bolji uvid u raspolaganje ukupnom imovinom institucija BiH.**

5. Rezime

Revizijom su utvrđene određene slabosti sistema internih kontrola koji se odnose na nedostatak određenih kontrolnih funkcija i razgraničenja obaveza u Ministarstvu kao i u odnosu na rukovodnu strukturu. Ovo naročito ističemo zbog dijela poslova planiranja, izvršenja i nadzora nad budžetom institucija BiH. Također, izrada planskih projekcija budžeta ne sadrži analize i procjene potrebnih sredstava koje trebaju biti povezana sa poslovnim aktivnostima Ministarstva, nepoštivanje rokova prilikom izrade i predaje finansijskih izvještaja za 2004. godinu i nedostataka pravila i kriterijuma za realizaciju budžeta namijenjenih programu posebnih namjena,

Revizijom su utvrđeni i nedostaci informacionog sistema Ministarstva koji su dijelom otklonjeni prema preporukama revizije za 2003. godinu.

III REVIZIONI IZVJEŠTAJ (BUDžET BiH)

1. Uvod

Revizija budžeta Bosne i Hercegovine obuhvata poslove Ministarstva vezano za planiranje budžeta institucija BiH, analize, izvještavanje i internu kontrolu i nadzor nad budžetskim korisnicima, upravljanje Jedinstvenim računom trezora i Glavnom knjigom trezora i upravljanje informacionim sistemima. Ministarstvo je sastavilo godišnji Izvještaj o izvršenju Budžeta institucija BiH za 2004. godinu koji daje podatke o ostvarenim prihodima i rashodima cjelokupnog budžeta svih institucija na nivou Bosne i Hercegovine i prikazuje ukupno stanje realizovanih i planiranih prihoda i rashoda svih budžetskih korisnika. Izvještaj je urađen na osnovu podataka koje su budžetski korisnici putem Informacionog sistema finansijskog upravljanja (ISFU sistem) unijeli u Glavnu knjigu Trezora i podataka koji se direktno izvršavaju u Ministarstvu (direktni transferi, rezervisanja i drugo).

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju Ministarstva u dijelu budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2003. godinu o čemu je sačinjen izvještaj o reviziji. Ministarstvo je prihvatilo određene preporuke revizije, a dio preporuka revizije nije implementiran ili je u fazi realizacije u 2005. godini. Niže navodimo osvrt na prethodne preporuke revizije:

Realizovane preporuke:

- Centralizovani sistem obračuna plaća na nivou svih institucija BiH riješen je krajem 2004. godine, tako da je početkom 2005. godine u funkciji;
- Usvojeni su osnovni kontrolni postupci prilikom unosa podataka u sistem ISFU tako što je napravljena raspodjela odgovornosti između unosa podataka i kontrole podataka;
- U odnosu na praksu iz prethodnog perioda, poboljšane su komunikacije sa budžetskim korisnicima povećanim brojem instrukcija i uputstava (Uputstvo o razgraničenju odgovornosti prilikom unosa podataka u sistem ISFU; Uputstvo o popisu sredstava; Uputstvo o donošenje operativnih budžeta; Uputstvo o uvođenju 'modula nabavki', Uputstvo o praćenju naplate administrativnih taksi u zemlji, Uputstv o predbilansnim radnjama prije izrade finansijskih izvještaja, Obavještenje o rokovima predaje finansijskih izvještaja, Instrukcija za razvijanje sistema internih kontrola, Instrukcija za razvijanje modula obračuna plaća, Instrukcija za unos naknada zaposlenih i obaveza po osnovu uplate javnih prihoda, Instrukcija o rokovima za unos podataka u sistem ISFU, Instrukcija za transfer sredstava po osnovu kapitalnih izdataka i Upute za izradu srednjoročnog okvira rashoda.
  (Pojedine instrukcije inicirane su obavezama definisanim u Zakonu o finansiranju institucija BiH koji se primjenjuje u 2005. godini.)

Nerealizovane preporuke:

- Preporučeni postupci usaglašavanja projekcija budžeta sa budžetskim korisnicima nisu u potpunosti poduzeti prilikom usvajanja budžeta za 2004. godinu (komunikacije sa budžetskim korisnicima nedovoljne) (tačka 3.1.);
- Poslovi analiza izvršenja budžeta i nadzora nad izvršenjem budžeta nisu u potpunosti obavljani kako je revizija preporučila u ranijim izvještajima (tačka 3.2.);
- Određena računovodstvena pravila o računovodstvu i finansijskom izvještavanju za sve institucije BiH nisu tokom 2004. godine usvojena kao zvanični dokumenti Ministarstva, odnosno institucija BiH (tačka 3.2.);
- Interne pisane procedure u vezi izvršavanja transakcija plaćanja i analize novčanih tokova nisu sačinjene u Ministarstvu (tačka 3.3.);

- Sistem zatvaranja Glavne knjige trezora i dalje nije riješen, što je posljedica nesankcionisanja prekoračenja rokova vezano za izradu finansijskih izvještaja budžetskih korisnika. Ova zakašnjenja uzrokuju dalji problem zakašnjenja u izradi zbirnog izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH (tačka 3.4.);
- Nadzor nad prihodima budžeta koje ostvaruju pojedine institucije BiH nije efikasno riješen (tačka 4.);
- Konačna namjena sredstava od sukcesije po osnovu deblokiranih računa nije još uvijek utvrđena. Mogućnost efikasnije zaštite ovih sredstava od nepovoljnog kretanja kursa američkog dolara nije razmotrena (tačka 4.);
- Jedna od stavki korištenja rezervi budžeta pod nazivom 'uravnoteženje obima i strukture rashoda budžetskih korisnika iznad planiranih okvira' ostavljena je kao mogućnost finansiranja eventualnih prekoračenja budžeta kod pojedinih budžetskih korisnika, što je vrlo sporna poruka drugim, disciplinovanim korisnicima budžeta (tačka 4.)

3. Sistem internih kontrola

Revizija je uočila određene slabosti sistema internih kontrola u dijelu nadležnosti Ministarstva na poslovima koji se odnose na planiranje, izvršenje i nadzor nad ukupnim budžetom institucija BIH koje opisujemo u sljedećim tačkama:

3.1. Planiranje budžeta BiH

Revizija je ispitivala sistem planiranja i usvajanja budžeta institucija BiH. Uvažavamo činjenice da ovo nije jednostavan proces s obzirom da je visina budžeta u direktnoj vezi sa budžetima entiteta, da postoje ograničenja koja postavlja Međunarodni monetarni fond, da su potrebna usaglašavanja sa ovim institucijama, da ja prisutno stalno formiranje novih institucija na nivou BiH itd. Međutim, mišljenja smo da se ovaj sistem može ipak urediti potpunije, definisanjem kriterijuma prilikom analize potrošnje i na njoj zasnovane projekcije budžeta.
Budžetski korisnici nisu u većini slijedili upute i ograničenja prilikom izrade projekcija budžeta koji su bili utvrđeni u instrukcijama za izradu budžeta (npr. projekcija budžeta trebala se kretati u visini rebalansa budžeta za 2003. godinu), a nisu slijedile ni sankcije od strane Ministarstva za kršenje instrukcija. Poslovne aktivnosti budžetskih korisnika nisu bile povezane sa planiranim utroškom sredstava budžeta. Dinamika zapošljavanja kod većine korisnika budžeta nije bila realna i planiranje je u principu bilo izvršeno na bazi planiranog broja zaposlenih, a ne stvarnog broja zaposlenih. Sa druge strane, Ministarstvo nije dalo precizna uputstva u vezi planiranja sredstava za kapitalne izdatke (prvobitno su sredstva planirana, a kasnije 'stornirana' i stvorene rezerve iz budžeta za ova izdvajanja). Također, Ministarstvo nije precizno uredilo planiranje i izvršenje mnogobrojnih 'programa posebnih namjena', tako da su planirani programi koje je kasnije Ministarstvo umanjilo ili neke potpuno eliminisalo. Odobreni programi su dijelom korišteni i za kapitalne izdatke što je posljedica nepostojanja odobrene strukture programa.

Sve navedeno doprinijelo je smanjivanju pojedinačnih projekcija budžeta od strane Ministarstva bez propisanih kriterijuma i bez naknadnog usaglašavanja sa budžetskim korisnicima. Komunikacije sa budžetskim korisnicima u tom slučaju bile su veoma slabe i neblagovremene zbog kratkog roka koji je bio određen za dostavljanje pojedinačnih projekcija budžeta.

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

Revizija je u svojim ranijim nalazima isticala iste probleme koji su ponovljeni i ove godine. Preporučujemo da Ministarstvo preduzme određene aktivnosti na unapređenju procesa planiranja koje se odnose na sljedeće:

- **da sačini precizne i obavezujuće instrukcije za izrade prijedloga budžeta,**
- **da prijedlozi budžeta budu povezani sa poslovnim aktivnostima koje se planiraju izvršiti,**
- **da se preduzmu sankcije u slučaju nepoštivanja instrukcija,**
- **da se kapitalni izdaci planiraju u skladu sa stvarnim potrebama i kao dokaz povećanih aktivnosti poslovanja,**
- **da se budžeti programa posebnih namjena planiraju na način koji će omogućiti prethodno utvrđivanje i odobravanje detaljne strukture pojedinačnih budžeta prije konačnog usvajanja budžeta;**
- **da se usaglase promjene prijedloga budžeta između trezora i budžetskih korisnika.**

Ovim bi postupak donošenja budžeta bio više transparentan, a preraspodjele unutar budžetskih stavki svele bi se na realne potrebe.

3.2. Analize, izvještavanje i nadzor nad budžetom BiH

Već duži niz godina u Ministarstvu nedostaju funkcije efikasnih analiza, izvještavanja i nadzora nad izvršenjem budžeta. Nedostatak sistema nalazi se u izostanku jedinstvenog, sistemskog regulisanje pojedinih troškova, kao i u nedostajućim analizama i instrukcijama mogućih ušteda pojedinih kategorija troškova, uporednim analizama troškova po korisnicima na godišnjem nivou i u odnosu na broj zaposlenih itd.
Kontrola izvršenja budžeta kroz sistem ISFU počiva na operativnom budžetu bez upoređivanja izvršenja budžeta sa odobrenim godišnjim budžetom i sagledavanjem raspoloživih sredstava do kraja godine. Ovo ograničava kontrolu da preventivno djeluje i interveniše u slučaju eventualnih budućih prekoračenja ili približavanja dozvoljenim granicama odobrenog budžeta.
Funkcija unutrašnjeg nadzora i interne revizije budžetskih korisnika nije još uvijek uspostavljena iako je ovo propisano Zakonom. Revizija je uočila da u domenu računovodstva i finansijskog izvještavanja nedostaju određena pravila i uredbe koje je Ministarstvo kao centralna institucija u finansijskom upravljanju budžeta institucija BiH bilo dužno inicirati za usvajanje. Ovo se odnosi na sljedeće :

- Ministarstvo nije usvojilo određena računovodstvena pravila na nivou institucija BiH koja bi omogućila pravilne i blagovremene evidencije u Glavnoj knjizi Trezora. Ovo se odnosi na pravila o računovodstvu budžeta, knjigovodstvu budžeta i prilagođenog kontnog okvira (dokumenti postoje u nacrtu, ali nisu još uvijek usvojeni):

- Metodologija godišnjeg izvještavanja budžetskih korisnika nije u potpunosti definisana i prilagođena informacijama koje pruža ISFU sistem. Finansijski izvještaji budžetskih korisnika svode se na obrasce završnog računa koji se predaju Ministarstvu i u najvećoj mjeri odgovaraju poslovnim subjektima koji profitno djeluju na tržištu. Budžetski korisnici ne prave analize finansijskog poslovanja i analize poslovnih aktivnosti objedinjeno, jer im to nije nametnuto kao obaveza od strane Ministarstva.

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

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

- **da stvori preduslove koji omogućavaju analize utroška sredstava u odnosu na određene standarde potrošnje,**
- **da omogući kontrolu izvršenja budžeta u odnosu na ukupno odobreni godišnji budžet, a ne samo u odnosu na operativan budžet u toku godine,**
- **da usvoji i donese određena pravila o računovodstvu i finansijskom izvještavanju kojima će biti definisani jedinstveni postupci u budžetu kod svih institucija BiH,**
- **da se posebno propišu uputstva za izvještavanje kod korisnika koji imaju više izvora finansiranja (donacije, vlastiti prihodi itd.);**
- **da se uspostavi institucija interne revizije i time pojača nadzor nad izvršenjem budžeta kod budžetskih korisnika i ukupno.**

Ovim bi Ministarstvo ispunilo svoje obaveze koje ima prema važećim propisima.

3.3. Jedinstveni račun trezora

Utvrđeno je da u Ministarstvu nedostaju odgovarajuće pisane procedure za izvršavanje sistemskih transakcija plaćanja. Prioriteti plaćanja načelno su definisani Zakonom o izvršenju budžeta, ali je potrebno detaljnije propisati rokove, prioritete po korisnicima, prioritete u dijelu obaveza itd.

Revizija je u svojim ranijim nalazima isticala iste ili slične probleme koji su ponovljeni i ove godine. Preporučujemo Ministarstvu preduzimanje mjera na unapređenju sistema Jedinstvenog računa trezora koje se odnose na sljedeće:

- **utvrdi kriterijume kojima se izvršavaju sistemske transakcije plaćanja,**
- **osigurati resurse neophodne za obavljanje poslova analize novčanih tokova zbog izmijenjenog sistema finansiranja institucija BiH.**

3.4. Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU sistem)

Zatvaranje Glavne knjige trezora vrši se linearno za sve korisnike odjednom, kada svi budžetski korisnici završe transakcije unosa obaveza na dan 31.12.2004. godine. Ovaj unos formalno je bio ograničen, ali nije bio poštovan od strane većine budžetskih korisnika kako bi finansijski izvještaji bili sačinjeni u roku, tj. do 28.02.2005. godine. Tako je unos podataka kod pojedinih korisnika vršen do sredine maja 2005. godine, kada je Glavna knjiga trezora konačno zatvorena. Smatramo da ovakav sistem utiče na prekoračenje rokove u vezi izrade i predaje pojedinačnih finansijskih izvještaja i mogućnost izmjena podataka kada su izvještaji već predati Ministarstvu. Svako naknadno unošenje podataka povlačilo bi odgovarajuću korespondenciju sa Ministarstvom i posebna odobrenja, što bi reviziji ostavilo pisani trag o naknadnom unosu podataka koji je odobren ili nije odobren.

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

S tim u vezi Ministarstvo treba preduzeti sljedeće:

- **propisati rokove za pojedinačni unos podataka (faktura) u Glavnu knjigu trezora, što će omogućiti pravovremeno zatvaranje Glavne knjige,**
- **osigurati kontrolu poštivanja propisanih rokova unosa podataka u Glavnu knjigu trezora,**
- **razmotriti mogućnosti elektronske zabrane pristupa Glavnoj knjizi trezora za svakog budžetskog korisnika nakon predaje finansijskih izvještaja,**
- **omogućiti operativno u Ministarstvu posebne zahtjeve za unos u slučajevima prekoračenja rokova.**

Navedene slabosti sistema internih kontrola označavamo kao uzroke određenih nedostataka koje kao posljedice opisujemo u narednom dijelu našeg izvještaja.

4. Nalazi i preporuke

Kapitalni izdaci
Budžetski korisnici pojedinačno su planirali sredstva za ove namjene u projekcijama budžeta dostavljenih Ministarstvu. Načelno, sredstva su bila planirana bez posebne strukture kapitalnih ulaganja i sagledavanja stvarnih potreba za ove namjene. Ministarstvo nije uvažilo ovakve prijedloge korisnika i realizaciju kapitalnih izdataka propisalo iz tekućih budžetskih rezervi za ove namjene u ukupnom iznosu od 1.544.170 KM. Samo su četiri klijenta imala planirana sredstva za ove namjene u svom budžetu (Ombudsman, Direkcija za civilnu avijaciju, Regulatorna agencija za komunikacije, Ured za reviziju i Institut za standarde). Ostale institucije realizaciju sredstava za ove namjene izvršavale su iz rezervisanja koje je ostvareno u ukupnom iznosu od 1.528.893 KM. Bez namjere da osporavamo ovakav način realizacije kapitalnih ulaganja, mišljenja smo da ovakav sistem može dovesti u neravnopravan položaj pojedine institucije koje imaju stvarne potrebe za kapitalnim ulaganjima u odnosu na druge koje nemaju potrebu za ovim ulaganjima. Također, ovakav sistem može alternativno omogućiti nabavke kapitalnih sredstava putem stavki 'programa posebnih namjena'.

Preporučujemo Ministarstvu sačinjavanje analize stanja kapitalnih sredstava i obvezivanje budžetskih korisnika da projekcije svojih planova za kapitalnim ulaganjima izvršavaju na osnovu realnih potreba koje moraju biti povezane sa poslovnim aktivnostima. Ovim bi se povećali efekti ulaganja i omogućila racionalna potrošnja budžetskih sredstava.

Također, potrebno je sačiniti instrukcije kojima će se jasno precizirati nabavke kapitalnih sredstava posredstvom stavki 'programa posebnih namjena', bilo da se sredstva koriste za te programe ili generalno za potrebe samog korisnika.

Programi posebnih namjena
Ukupna sredstva predviđena budžetom za ove namjene iznosila su 17.758.879 KM. Revizija se u pojedinim slučajevima nije mogla uvjeriti u kriterijume po kojima su utvrđeni budžeti za ove programe, kao i svrhu pojedinih programa, tako da smo stekli utisak da su ovi programi mogli biti izvršavani iz redovnog budžeta korisnika u okviru redovne djelatnosti. Također, nedostajala je planirana struktura programa koja je u pravilu usvojena naknadno od strane korisnika budžeta tek kada se konačno odobri ukupna vrijednost programa.

Preporučujemo Ministarstvu da utvrdi kriterijume prema kojima se mogu formirati programi posebnih namjena i da se prethodno utvrdi struktura izdataka namijenjena pojedinačnom programu. Ovim bi se povećali efekti ulaganja i omogućila racionalna potrošnja sredstava budžeta. Napominjemo da je neophodno izjednačiti uslove potrošnje javnog novca alocirani za tzv. 'redovno poslovanje' sa potrošnjom koja se odvija kroz programe posebnih namjena.

Zaključivanje Glavne knjige trezora
Zbog nedostatka programskih rješenja u sistemu Glavne knjige trezora, Ministarstvo nije izvršilo zaključna knjiženja u Glavnoj knjizi kojima se zatvaraju prihodi i rashodi i vrši prijenos viška prihoda nad rashodima u Bilansu stanja.

Preporučujemo da se razmotre softverska rješenja u sistemu Glavne knjige trezora kojima se vrše zaključna knjiženja Glavne knjige, zatvaranje prihoda i rashoda i prijenos viška ostvarenih prihoda u Bilansu stanja. Ovim bi se osigurali ukupni podaci o stanju sredstava, izvora sredstava, potraživanja i obaveza na nivou institucija BiH.

Preraspodjela rashoda kod Direkcije za implementaciju CIPS projekta
Ministarstvo je 05.04.2005. godine (nakon roka predaje finansijskih izvještaja) odobrilo preraspodjelu rashoda kod Direkcije za implementaciju projekta CIPS iz odobrenih sredstava Programa posebnih namjena namijenjenih sistemu održavanja i štampanja pasoša (251.000 KM) i odobrenih sredstava projekta CIPS (70.000 KM) koji ne predstavlja kalkulativni dio budžeta Direkcije, već dio ukupnog budžeta institucija BiH. Ovom preraspodjelom nisu poštovani principi preraspodjele kojima je predviđena preraspodjela samo u dijelu tekućih izdataka budžetskog korisnika. Prema informacijama Ministarstva, ovaj postupak je direktno uzrokovan većim obimom realizacije ličnih dokumenata u odnosu na plan i po tom osnovu ostvarenih većih prihoda i vezano za to većih troškova koje je trebalo nadoknaditi preraspodjelom sredstava.

Ministarstvo je kao posljedica neažurnosti unosa podataka u Glavnu knjigu trezora omogućilo preraspodjelu sredstava izvan okvira tekućih izdataka.
Preporučujemo da Ministarstvo instrukcijama upućenim budžetskim korisnicima poveća ažurnost evidentiranja poslovnih promjena u sistemu Glavne knjige trezora i kontroliše poštivanje propisanih rokova za unos podataka. Ovim bi se izbjegli problemi naknadnog unosa podataka poslije propisanih rokova za izradu finansijskih izvještaja i predaja finansijskih izvještaja sa zakašnjenjem.

Finansijsko izvještavanje
Kontrolom postupaka koji se odnose na finansijsko izvještavanje budžetskih korisnika i finansijsko izvještavanje Ministarstva o izvršenju budžeta institucija BiH, revizija je uočila određene nepravilnosti koje su uočene i prethodne godine, a koje se odnose na sljedeće :

- Finansijski izvještaji većine budžetskih korisnika nisu bili završeni u roku koji je regulisan propisima, tj. do 28.02.2005, godine. Unos podataka u Glavnu knjigu trezora vršen je sve do kraja maja 2005. godine zbog nerazjašnjenih finansijskih pozicija pojedinih korisnika budžeta. Ministarstvo nije pokrenulo određene sankcije za zakašnjenja koja su se desila kod predaje finansijskih izvještaja pojedinih budžetskih korisnika. Izostanak sankcija ove vrste neće pomoći jačanju discipline u pogledu poštivanja rokova za podnošenje finansijskih izvještaja ;
- Konsolidovani izvještaj računa prihoda i rashoda budžeta na nivou institucija BiH, zbog zakašnjenja budžetskih korisnika nije završen u roku koji je regulisan propisima do 31.03.2005. Izvještaj je sačinjen tek u maju 2005. godine i do završetka revizije nije prošao proceduru usvajanja;
- Konsolidovani Bilans stanja, tj. godišnji izvještaj sredstava i izvora sredstava, potraživanja i obaveza na nivou institucija BiH, sa odgovarajućim obrazloženjima finansijskog položaja ukupnog budžeta, nije sačinjen;

  Revizija je u svojim ranijim nalazima konstatovala iste probleme koji su ponovljeni i ove godine. Preporučujemo da Ministarstvo preduzme sljedeće:

  - **U slučajevima nepoštivanja utvrđenih rokova za unos podataka u sistem za plaćanje i nepoštivanja zakonskih rokova predaje finansijskih izvještaja, potrebno je poduzeti mjere prema takvim korisnicima.**

- **Osigurati pored izvještavanja o prihodima i rashodima institucija BiH i izvještavanje o sredstvima i izvorima sredstava, potraživanjima i obavezama budžeta na nivou institucija BiH. Time bi prezentacija podataka o budžetu sa aspekta problematike budžeta institucija BiH bila kompletna.**

Sredstva uplaćena za finansiranje Ministarstva odbrane
Prema potpisanom protokolu Vijeća ministara sa vladama entiteta, definisano je da će dodatno finansiranje institucija odbrane na nivou Bosne i Hercegovine vršiti entitetske vlade uplatom na Jedinstveni račun trezora institucija BiH (planirano 4.395.600 KM). Ukupne uplate entitetskih Vlada iznosile su 2.808.831 KM. Prema protokolu, odobrena sredstva iz budžeta institucija BiH za finansiranje Ministarstvo odbrane za prva tri mjeseca 2004. godine iznosila su 532.565, tako da su ukupna raspoloživa sredstva bila 3.341.396 KM. Ukupna realizacija budžeta Ministarstva odbrane iznosila je 1.978.780 KM, tako da je ostalo neutrošeno 1.362.616 KM sredstava namjenski uplaćenih za finansiranje poslova odbrane. Potpisani protokol ne predviđa mogućnost povrata viška neutrošenih sredstava.

Preporučujemo da Ministarstvo delegira problem viška neutrošenih sredstava na razmatranje Vijeću ministara u cilju donošenja odluke o tretmanu viška namjenski uplaćenih sredstava entiteta. Prije obraćanja Vijeću ministara, preporučujemo obavljanje konsultacija u vezi službenih stavova Vlada entiteta vezano za ova sredstva.

Prihodi od administrativnih taksi u DKP mreži
Kontrolom prihoda od administrativnih taksi u DKP mreži uočeni su sljedeći nedostaci:

- Ministarstvo nije ustanovilo procedure koje se odnose na način naplate novčanih sredstava izvan zemlje i njihovo usaglašavanje sa računima budžeta, tako da se nismo mogli uvjeriti u pravovremenost i sveobuhvatnost uplata ovih taksi na računima budžeta BiH. U Ministarstvu vanjskih poslova postoji od ranije Uputstvo o procedurama prijenosa taksi kojima je propisano petnaestodnevno plaćanje prikupljenih sredstava u DKP mreži na račun budžeta. Mišljenja smo da ovu problematiku treba urediti Ministarstvo, koje upravlja prihodima institucija BiH u saradnji sa MVP-om;

- Sve administrativne takse u DKP mreži evidentiraju se prema različitim vrstama taksi, ali je potrebno revidirati njihovu analitiku radi preciznog usaglašavanja prihoda sa Ministarstvom vanjskih poslova.

Ministarstvo u ovom dijelu nije preduzelo mjere po preporukama revizije za 2003. godinu. Ponovo ističemo da s obzirom na značajnost ovih prihoda Ministarstvo treba u skladu sa osnovnim funkcijama i ovlaštenjima predviđenim Zakonom o trezoru, osigurati efikasan nadzor nad ovim prihodima donošenjem odgovarajućih procedura koje bi precizno regulisale prikupljanje, finansijski nadzor i kontrolu ove vrste prihoda.

Prihodi od institucija BiH
Prihodi Agencije za statistiku uplaćeni 01.03.2005. godine od strane donatora u iznosu od 70.836 EUR (138.543 KM) nisu bili evidentirani kao prihodi koji pripadaju obračunskom periodu kada su i naplaćeni. Agencija za statistiku je prekoračila dozvoljeni budžet iz programa posebnih namjena namijenjenih anketama o budžetu domaćinstava i zaposlenih (planirano 100.000 KM, izvršeno 147.095 KM), a Ministarstvo nije reagovalo u slučaju prekoračenja. Utrošena sredstva su pokrivena uplatom navedene donacije na Jedinstveni račun trezora 01.03.2005. godine.

Ovo je posljedica nedovoljno efikasnog praćenja izvršenja budžeta. Također, Ministarstvo je ove prihode trebalo evidentirati na kontima razgraničenja u 2004. godini, a prijenos na prihode budžeta izvrši u 2005. godini.

Preneseni prihodi od sukcesije

Revizija prikazuje ponovljeni nalaz iz Izvještaja o reviziji za 2003. godinu. Namjera nam nije da tvrdimo da je u pitanju kršenje zakona već ukazivanje na postojanje valutnog rizika koji treba otkloniti. Međutim, Ministarstvo i Savjet ministara nisu po ovom pitanju još uvijek ništa preduzeli.

Utvrdili smo da je na osnovu Sporazuma o pitanju sukcesije bivše SFRJ,, Bosni i Hercegovini pripao dio sredstava koji se nalazi na deblokiranim računima u američkim bankama. Transfer pripadajućeg iznosa od **36.837.127 USD, odnosno 65.760.461 KM** (po kursu na dan transfera) izvršen je 30.04.2003. godine. **Konačna namjena i raspodjela ovih sredstava nije još uvijek određena.**

Revizija je u svojim ranijim nalazima isticala ovaj problem. Preporučujemo Ministarstvu preduzimanje efikasnih aktivnosti kod nadležnih organa institucija BiH kako bi se odredila konačna namjena ovih sredstava.

Vijeće ministara je tek četiri mjeseca nakon izvršenog transfera tj. 21.08.2003 Odlukom broj 154/03 utvrdilo način držanja ovih sredstava na 'Escrow' računu u Centralnoj banci BiH, koji treba omogućiti najveći prinos po osnovu kamata, ali ne i njihovu namjenu. U 2004. godini je ponovo utvrđen način držanja sredstava (odluka VM 78/04 od 08.04.2004.) pod najpovoljnijim uslovima u zavisnosti od kretanja kamatnih stopa i oročavanjem, a namjena sredstava i dalje nije određena.

U narednoj tabeli prikazan je pregled promjena ovih sredstava po računu 0621121 tokom 2003, 2004, i 2005. godine sa konačnim saldom ovih sredstava na dan 30.04.2005. godine:

Opis:	USD	KM
1.Priliv sredstava 30.04.2003.	36.837.127	65.760.461
2.Kamata	278.157	461.250
3.Pozitivne kursne razlike		5.043.622
4.Negativne kursne razlike		13.173.789
Stanje 31.12.2003. (1+2+3-4)	37.115.284	58.091.544

Opis:	USD	KM
1.Stanje 01.01.2004.	37.115.284	58.091.544
2.Kamata	520.509	806.713
3.Pozitivne kursne razlike		4.482.089
4.Negativne kursne razlike		9.271.856
Stanje 31.12.2004. (1+2+3-4)	37.635.793	54.108.490

Opis:	USD	KM
1.Stanje 01.01.2005.	37.635.793	54.108.490
2.Kamata	316.610	474.317
3.Pozitivne kursne razlike		3.327.389
4.Negativne kursne razlike		621.880
Stanje 30.04.2005. (1+2+3-4)	37.952.403	57.288.316

Vrijednost sredstava na računu u periodu od 30.04.2003. godine do 30.04.2005. godine umanjen je radi dužeg perioda nepovoljnijeg deviznog kursa američkog dolara u odnosu na konvertibilnu marku (efekat – veće negativne kursne razlike od pozitivnih). Ukupan efekat pada vrijednosti sa 30.04.2005. godine iskazan u konvertibilnim markama, računajući i pripisanu kamatu, iznosi **8.472.145 KM**.
(Ovaj efekat je manji posmatrajući kurs američkog dolara u odnosu na konvertibilnu marku, koji na dan 27.07.2005. godine iznosi 1,631626).
Mišljenja smo da je Vijeće ministara i Ministarstvo trebalo efikasnije zaštititi ova sredstva od pada vrijednosti primjenom jedne od raspoloživih varijanti kod banaka (npr. konverzijom u stabilnu valutu, povoljnijim oročavanjem ili drugim mjerama koje su trebale smanjiti rizik gubitka).

Ministarstvo u ovom dijelu nije preduzelo mjere po preporukama revizije za 2003. godinu. Mada je kretanje kursa američkog dolara nepredvidivo, preporučujemo da Ministarstvo razmotri mogućnost preduzimanja mjera kako bi se ova sredstva, do određivanja njihove konačne namjene, zaštitila od daljeg pada vrijednosti američkog dolara u odnosu na konvertibilnu marku, koristeći povoljnije bankarske aranžmane.

Tekuća rezerva
Direktna finansiranja iz tekućih rezervi od strane Ministarstva ostvarena su kao grantovi neprofitnim organizacijama u iznosu od 2.919.982 KM. Iako su za grantove donesene odgovarajuće odluke Vijeća ministara, revizija se nije mogla uvjeriti da su postojali kriterijumi za izbor korisnika, osim izdvajanja za manifestaciju 'Stari most-Mostar'.

Za finansiranje manifestacije 'Stari most – Mostar 2004. godine' direktno je uplaćeno 2.000.000 KM gradu Mostaru[5]. Revizija nije bila u mogućnosti provjeriti utrošak ovih sredstava zbog nedostajuće dokumentacije

Ministarstvo treba u saradnji sa Vijećem ministara preduzeti mjere da se sačini izvještaj o utrošku 2.000.000 KM sredstava iz budžeta institucija BIH za finansiranje manifestacije 'Stari most – Mostar' i dostavi pravdajuća dokumentacija koja dokazuje namjensko korištenje ovih sredstava.

Revizija je utvrdila da su tekuće rezerve iskorištene u skladu sa Zakonom o izvršenju budžeta uz odgovarajuća odobravanja od strane Vijeća ministara. Međutim, uočili smo da se i ove godine dio tekućih rezervi koristio pod stavkom 'uravnoteženje obima i strukture rashoda iznad planiranih okvira'. Smatramo da je korištenje tekuće rezerve za spomenute namjene u suprotnosti sa osnovnom svrhom korištenja rezervi, što pruža mogućnost korištenja ove klauzule za pokriće prekoračenja budžeta (posebno u slučajevima institucija koje nisu novoosnovane i koje su bile u prilici na duži vremenski rok planirati svoju potrošnju).

Preporučujemo da Ministarstvo korištenje ovih sredstava za namjene 'uravnoteženje obima i strukture rashoda iznad planiranih okvira' omogući u izuzetnim slučajevima koje treba posebno obrazložiti i da to bude privilegija novoosnovanih institucija koje objektivno nisu u stanju izvršiti realno planiranje.

[5] Sredstva su uplaćena sa posebnog računa Ministarstva otvorenog u Centralnoj banci i uplaćena u korist računa Grada Mostara. S obzirom da su Gradu Mostaru izvršene uplate iz ostalih izvora finansiranja, a u skladu sa Odlukom Vijeća ministara o podnošenju Izvještaja o utrošku sredstava od strane Organizacionog odbora, Ministarstvo finansija kao zaduženo za provođenje ove odluke, treba u saradnji sa Vijećem ministara preduzeti mjere da se sačini izvještaj o utrošku sredstava za ove namjene i dostavi odgovarajuća dokumentacija.

Investiciona konferencija Mostar

Predsjedništvo BiH na 35. sjednici održanoj 21.01.2004.godine donijelo je Odluku o načinu finansiranja održavanja Međunarodne konferencije za strane ulagače u BiH - Mostar 2004. godine. Vrijeme održavanje Konferencije određeno je u periodu 26.-27. februar 2004. godine. Ovom Odlukom utvrđen je okvirni iznos finansiranja Konferencije u iznosu od 900.000 KM i naloženo Vijeću ministara da sa entitetskim vladama osigura sredstva iz budžeta u čiju je svrhu otvoren poseban račun Ministarstva kod Centralne banke BiH. Također, u Odluci je navedeno da Organizacioni odbor podnese izvještaj o provedenim aktivnostima i utrošenim sredstvima i to: Vijeću ministara BiH, Vladi Federacije BiH i Vladi Republike Srpske do sredine marta 2004. godine, što nije učinjeno.

Odlukom Vijeća ministara broj 12/04 od 22.01.2004.godine utvrđena je struktura finansiranja Konferencije, i to :

Vijeće ministara BiH	500.000 KM
Vlada Federacije BiH	200.000 KM
Vlada RS	200.000 KM

Na svojoj sjednici održanoj dana 12.06.2004. godine Vijeće ministara BiH donijelo je Odluku o posebnim procedurama za nabavku roba, usluga i ustupanju radova povodom održavanja Konferencije. Odlukom se naglašava da nije potrebno provoditi javni tender, te se zadužuje Organizacioni odbor i svi pododbori (formirani Odlukom Predsjedništva BiH) da oforme komisije za pribavljanje više ponuda. Mišljenja smo da je ova izuzeća trebalo utvrditi preciznije posebnim procesom.

Vijeće ministara je svojom Odlukom broj 39/04 od 05.02.2004. godine obavezalo Organizacioni odbor da dostavi detaljan izvještaj o utrošenim sredstvima u iznosu od 500.000 KM, jer taj iznos ima direktno porijeklo iz budžeta BiH (vidjeti detaljnije naredno poglavlje o sredstvima lociranim agenciji FIPA).

Organizacioni odbor na svojoj trećoj sjednici odlučio je da se Konferencija održi u objektima Slobodne zone 'Hercegovina' Mostar.
Za glavnog izvođača odabrana je firma 'INTERDESIGN' d.o.o. Mostar. Za posao izvođenja radova prijavile su se još tri firme.

Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo finansija i trezora na poseban račun koji je otvoren za ovu namjenu uplaćena su sredstva :

- Vijeće ministara BiH	500.000
- Vlada RS	200.000
- Vlada HNK	100.000
- Hercegovina osiguranje	30.000
- Federalna investiciona banka	3.000
UKUPNO	833.000

Vlada Federacije BiH izvršila je direktne uplate dobavljačima, a ne preko Jedinstvenog računa trezora institucija BiH.

- Realizacija 500.000 KM preko budžetske pozicije kod Agencije za promociju stranih investicija (FIPA).

Ministarstvo je izvršilo realizaciju sredstava u iznosu 500.000 KM namijenjenih programu posebnih namjena za troškove Investicione konferencije Mostar koja su odobrena u okviru Agencije za promociju stranih investicija (FIPA). Tokom revidiranja ovog projekta i poslovanja Agencije FIPA, revizija se nije mogla uvjeriti u opravdanost razloga alociranja 500.000 KM kao stavku budžeta Agencije FIPA s obzirom da Agencija u svojoj projekciji budžeta nije tražila takvu alokaciju, nije učestvovala u realizaciji tog iznosa, nije prethodno obaviještena o tom postupku, niti naknadno o razlozima zbog kojih je Ministarstvo poduzelo takvu aktivnost. (vidjeti šire u izvještaju revizije za Agenciju FIPA). Također, Agencija za ovaj dio sredstava nije preuzela odgovornost zbog nedostatka pravdajuće dokumentacije koja dokazuje opravdanost korištenja ovih sredstava. Sve navedeno posljedica je neusaglašenosti prijedloga budžeta sa budžetskim korisnicima i nedefinisane odgovornosti prilikom izvršavanja pojedinačnih programa.

Prikazujemo skraćeni izvještaj Organizacionog odbora koji nam je dostavljen neposredno prije revizije koji sadrži troškove Konferencije plaćene iz budžetskih sredstava:

Red. broj	Izvori sredstava	Izvori sredstava iznos u KM	Izvođač radova i usluga i namjena ulaganja	Po ugovoru	Iznosi obaveza ili dijela obaveza u KM
1.	Budžet institucija BiH Vijeće ministara	500.000	"Interdesign" d.o.o. Mostar - uređenje objekta	Br.00-01/04 22.01.2004 Aneks 19.02.2004.	Rn .broj 2-15-0-04 **923.808**
2.	Budžet FBiH Vlada FBiH - direktne uplate-	250.000	"Promark" d.o.o. Mostar - uređenje zemljišta	Br.00-014/04 03.02.2004.	Rn broj 03704 **49.984**
3.	Budžet RS Vlada RS	200.000	'Batis' d.o.o. - uređenje zemljišta	Broj 00-016/04 03.02.2004.	Rn. Broj 07/04 **34.588**
4.	Budžet HNK Vlada HNK	100.000	"MIV-PRO" d.o.o. - uređenje zemljišta	Broj 00-015/04 04.02.2004	Rn.broj 09-MS/04 **35.809**
5.	Hercegovina osiguranje Federalna invest.banka	30.000 3.000	"Infotrade" d.o.o. - kompjuterska oprema	Broj 00-013/04 17.02.2004 Aneks 20.02.04.	Rn broj 05-10243-04 **30.000** **2.937**
	UKUPNO	**1.083.000**			**1.077.126**

Prema odluci Vijeća ministara broj 152/04 od 10.06.2004. godine odobrena su sredstva iz rezerve budžeta institucija BiH za 2004. godinu u visini 35.382 KM za isplatu dijela računa:

- "DICAR" d.o.o.Sarajevo račun broj 01-28-2/04 od 01.03.2004.godine 21.208 KM
- Hotel "ERO" Mostar račun broj 184/04 od 03.03.2004.godine 19.974 KM

Razlika obaveze prema Hotelu 'ERO' Mostar u iznosu 5.800 KM izmirena je direktno sa posebnog računa za Konferenciju.

Revizijom je utvrđeno da su firme sa kojima je sklopljen ugovor o izvođenju radova, a čiji su računi plaćeni iz budžetskih sredstava, izabrane na osnovu prispjelih tri ili više ponuda.

Na osnovu razgovora sa članom Organizacionog odbora i uvidom u raspoloživu dokumentaciju (ugovore) konstatovano je da je u finansiranju Konferencije učestvovao veći broj donatora za koje nismo mogli pouzdano utvrditi o kojem broju donatora je riječ i kolika je ukupna vrijednost doniranih sredstava. Po tom osnovu, i s obzirom da ne postoji kompletan izvještaj o utrošku sredstava za ove namjene, nismo mogli utvrditi ukupnu vrijednost ulaganja u organizaciju Konferencije.

Navodimo naša zapažanja o uočenim slabostima finansiranja Konferencije;

- **Ovlaštenja data 'Organizacionom odboru' koji nema status pravnog lica, nije adekvatno rješenje za izvršavanje ovih aktivnosti s obzirom da nije tačno definisana odgovornost za zakonitu realizaciju sredstava i način izvještavanja o utrošku sredstava,**

- **Odluka o izboru objekta za održavanje konferencije donesena je na sjednici Organizacionog odbora. Međutim, ova odluka je nedorečena u dijelu adekvatne naknade koja je trebala biti definisana za vrijednost ulaganja budžetskih sredstava u tuđi objekat za jednokratno korištenje takvog objekta,**

- **Nabavljena kompjuterska oprema donirana je po osnovu ugovora Agencijama 'Fena' i 'Srna' za izvršene protuusluge organizacije 'Pres centra' konferencije. Fakture ovih agencija za njihove usluge nisu ispostavljene, tako da se nismo uvjerili u opravdanost ovakvog načina kompenzacije,**

- **Sveobuhvatan izvještaj o utrošenim sredstvima nije sačinjen zbog više izvora finansiranja i različitog načina finansiranja. Utvrđeno je da su iz budžeta Federacije BiH vršena direktna plaćanja određenim dobavljačima. Angažovani su i donatori čiji broj i visinu donacija nismo mogli utvrditi. Po tom osnovu ne možemo utvrditi ni ukupne troškove održavanja Konferencije.**

5. KORESPONDENCIJA SA KLIJENTOM

Ministarstvu je dana 19.07.2005. godine uručen Nacrt izvještaja o izvršenoj reviziji za 2004. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih komentara i primjedbi na nalaze revizije.
Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo primjedbe na Izvještaj o reviziji. Određeni broj intervencija u tekstu je uvažen na mjestima gdje se time poboljšava razumijevanje naših nalaza ili preporuka. Ostatak primjedbi Ministarstva koje nisu uvažene razumjeli smo kao dodatno obrazloženje postojećih nalaza. Smatramo da je odgovor Ministarstva doprinio boljem shvatanju teksta Izvještaja i da je unaprijedio kvalitetu njegovog sadržaja.

6. REZIME

Kontrolom izvršenja budžeta na nivou institucija BiH uočeni su određeni nedostaci u dijelu koji se odnosi planiranje, analizu i izvještavanje o izvršenju budžeta, upravljanja Jedinstvenim računom trezora i Glavnom knjigom trezora, što sve utiče na efikasne operacije u budžetu i efikasno funkcionisanje ISFU sistema. Utvrđeni su i određeni nedostaci kod donošenja računovodstvenih pravila i pravila finansijskog izvještavanja na nivou institucija BiH. Kod prihoda budžeta i rezervisanja za posebne namjene iz budžeta, revizija je također utvrdila određene nepravilnosti.

Osvrtom na preporuke prethodne revizije, utvrđeno je da Ministarstvo nije preduzelo sve aktivnosti na otklanjanju nedostataka konstatovanih revizijom za 2003. godinu.

∴

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA	GENERALNI REVIZOR	ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA
Samir Mušović	*Milenko Šego*	*Dragan Kulina*